EL ACUERDO DE ESCAZÚ

SOBRE DEMOCRACIA AMBIENTAL

y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible



Alicia Bárcena
Valeria Torres
Lina Muñoz Ávila
EDITORAS


NACIONES UNIDAS
CEPAL


Universidad del
Rosario

El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Alicia Bárcena
Valeria Torres
Lina Muñoz Ávila
—Editoras—

El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible / Alicia Bárcena, Valeria Torres, Lina Muñoz Ávila, editoras. Bogotá: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Editorial Universidad del Rosario, 2021.

xxx, 298 páginas
Incluye referencias bibliográficas.

1. Democracia ambiental. 2. Política ambiental. 3. Desarrollo sostenible. 4. Derecho ambiental. I. Bárcena, Alicia. II. Torres, Valeria. III. Muñoz Ávila, Lina. IV. Universidad del Rosario. V. Título.

344.046 SCDD 20

Catalogación en la fuente – Universidad del Rosario. CRAI

DJGR Agosto 10 de 2021

Hecho el depósito legal que marca el Decreto 460 de 1995

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org
Contacto: publicaciones.cepal@cepal.org

Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 No. 12B-41, of. 501
Tel: 2970200 Ext. 3113
editorial.urosario.edu.co

Primera edición: Bogotá D. C., 2021

ISBN: 978-958-784-754-3 (impreso)
ISBN: 978-958-784-755-0 (ePub)
ISBN: 978-958-784-756-7 (pdf)
https://doi.org/10.12804/urosario9789587847567
Signatura CEPAL: LC/TS.2021/96

Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Luz Ángela Uscátegui C.
Diseño de cubierta: Luz Arango y César Yepes
Diagramación: Precolombi EU-David Reyes
Impresión: Xpress. Estudio Gráfico y Digital SAS

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Este libro fue financiado con recursos provenientes del patrimonio autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas de MinCiencias.

El contenido de este libro fue sometido al proceso de evaluación de pares, para garantizar los altos estándares académicos. Para conocer las políticas completas visitar: editorial.urosario.edu.co

Contenido

Cuarta parte
La paz

Quinta parte
Las alianzas

Prólogo

El Acuerdo de Escazú es uno de los acuerdos ambientales más importantes que han sido adoptados en el siglo XXI. Al unir las normas de derechos humanos y las preocupaciones ambientales con un enfoque regional, el Acuerdo demuestra cómo el derecho internacional puede incorporar los elementos de la democracia ambiental. Proporciona asimismo una base sólida para proteger los derechos de las personas en toda la región de América Latina y el Caribe para trabajar en la protección del medio ambiente mediante el ejercicio de sus derechos a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales y al acceso a la justicia en materia ambiental. Su disposición más innovadora reconoce de manera explícita por primera vez, en un tratado internacional, las obligaciones de los Estados de proteger a las personas defensoras del ambiente, aquellas que trabajan para proteger el medio ambiente y los derechos de todos los que dependemos de él.

Durante muchos años, el derecho ambiental y el derecho de los derechos humanos se desarrollaron por caminos separados. A medida que las personas de todo el mundo se han vuelto más conscientes de que el daño ambiental interfiere con el disfrute de muchos derechos humanos, incluidos los derechos a la vida y a la salud, se han tendido puentes entre estos dos campos. Una expresión de esta relación es el reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente sano. Más de cien países, incluyendo a la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, reconocen en la actualidad este derecho en sus constituciones nacionales. A nivel regional, también los países de América Latina y el Caribe se unieron en 1988 para incluir este derecho en el Protocolo de San Salvador

de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo artículo 11 establece que “Toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente sano”.

Muchos Estados de la región han adoptado medidas para hacer efectivo este derecho mediante acciones administrativas y decisiones judiciales, pero los crecientes problemas ambientales demuestran que aún falta mucho para hacer realidad la protección del ambiente con un enfoque basado en los derechos. Una de las formas más importantes en que las normas de derechos humanos contribuyen a salvaguardar un ambiente sano es apoyando la formulación de políticas ambientales eficaces. En este sentido, los derechos a la información, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a recursos efectivos son especialmente críticos. El ejercicio de estos derechos hace que las políticas ambientales sean más transparentes, estén mejor informadas y responda mejor a los más interesados.

Conjuntamente, estos “derechos de acceso” constituyen los pilares de la democracia ambiental. Al ejercer estos derechos, las personas contribuyen a garantizar que las políticas públicas protejan el ambiente, lo que, a su vez, salvaguarda otros derechos humanos, como el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la vida y a la salud. Por supuesto, lo contrario también es cierto. Si no se protegen los derechos de acceso, se debilita la protección del ambiente, lo que interfiere con el goce pleno de los derechos humanos.

La negociación del propio Acuerdo de Escazú ilustra esta interrelación positiva entre la democracia ambiental y la protección del medio ambiente.

En mi posición como primer titular del mandato de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos y medio ambiente, tuve la fortuna de ser testigo de varios momentos clave en el desarrollo del Acuerdo de Escazú. Mi nombramiento tuvo lugar en el 2012, el mismo año que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) y en el que diez Estados de América Latina y el Caribe acordaron iniciar un proceso para explorar la viabilidad de adoptar un instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia.

En el 2013 pude intervenir a través de videoconferencia en la Tercera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe, en la cual se adoptó la Visión de Lima para

un instrumento regional sobre los derechos de acceso relacionados con el ambiente. La Visión de Lima, en esta etapa inicial del proceso, hizo explícito que los derechos de acceso profundizan y fortalecen la democracia y contribuyen a una mejor protección del ambiente y, por lo tanto, a la realización de los derechos humanos. La Visión de Lima enfatizó además en que toda persona tiene derecho a un ambiente sano, lo cual es esencial para el pleno desarrollo de los seres humanos y para el logro del desarrollo sostenible.

Este reconocimiento se mantuvo constante durante todas las negociaciones del Acuerdo y quedó establecido de la siguiente manera en su artículo 1:

> El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible.

En 2014 tuve la oportunidad de intervenir en la Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados, celebrada en Santiago, donde se acordó dar inicio a las negociaciones sobre el instrumento regional. En esa reunión, también se dio el trascendental paso de proporcionar la participación significativa del público en la negociación misma. Tres años después, en Buenos Aires, en la Séptima Reunión del Comité de Negociación, vi de primera mano cómo el proceso de negociación incluía literalmente un lugar en la mesa para los representantes de la sociedad civil. Este fue un acontecimiento muy importante para el desarrollo de las negociaciones de acuerdos ambientales o de cualquier tipo de acuerdos internacionales. Normalmente, este tipo de negociaciones suelen permitir que la sociedad civil hable, si es que lo hace, únicamente bajo estrictas limitaciones. La decisión pionera de los negociadores de dar la bienvenida a las voces de la sociedad civil contribuyó al establecimiento de un Acuerdo más fuerte y

receptivo. En este sentido, como en muchos otros, el Acuerdo de Escazú es un modelo para el mundo.

El texto final del acuerdo fue adoptado el 4 de marzo de 2018, un día antes de que me correspondiera presentar ante el Consejo de Derechos Humanos mi informe final como relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente. Comencé mi declaración ante el Consejo diciendo:

> En los seis años transcurridos desde que el Consejo creó este mandato, ha quedado cada vez más claro que los derechos humanos y el ambiente son interdependientes: es necesario un ambiente sano para el pleno goce de los derechos humanos, y el ejercicio de los derechos humanos es fundamental para la protección de un ambiente sano.
>
> Casi a diario surgen nuevas iniciativas que reflejan este entendimiento. Por ejemplo, ayer mismo, los Estados miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe adoptaron el texto de un nuevo tratado sobre los derechos a la información, la participación y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Creo que este es uno de los tratados más importantes sobre derechos humanos y uno de los tratados ambientales más importantes de los últimos veinte años.

Los últimos tres años solo han confirmado mi opinión sobre la importancia del Acuerdo de Escazú. Los desafíos ambientales y sociales que enfrentamos no pueden ser cumplidos solamente por una parte de la sociedad. Solo trabajando en conjunto para adoptar e implementar normas sólidas basadas en los derechos podremos proteger el ambiente para nuestras propias generaciones y las generaciones venideras, y asegurar un verdadero desarrollo sostenible.

Aunque el Acuerdo de Escazú es innovador en muchos aspectos, los principios de la democracia ambiental no son nuevos y se basan en normas de derechos humanos de larga data. En los instrumentos internacionales ambientales estos derechos se han reconocido por lo menos desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El Principio 10 de la Declaración de Río establece:

> El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Los derechos de acceso establecidos en el Principio 10 han sido codificados en las leyes nacionales de muchos Estados alrededor del mundo, incluyendo la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, antes del Acuerdo de Escazú solo una región, Europa, había incluido estos principios en el derecho internacional vinculante y explícito a través de la Convención de Aarhus de 1998. Al hacerlo, se aclara y se exige a los Estados concretar esos compromisos y a rendir cuentas ante otros Estados, la sociedad civil y el público en general por el cumplimiento de sus obligaciones.

El Acuerdo de Escazú hace más que simplemente escribir estos derechos de acceso en disposiciones detalladas vinculantes, por importante que incluso solo ello sea. Es también la primera vez que en un tratado ambiental se incluye una disposición en la que se establece específicamente que:

> 1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.
> 2. Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de

opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso […].

3. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.

Del mismo modo que los derechos de acceso son la piedra angular de la protección del ambiente, los derechos de libertad de expresión y de asociación son los pilares de los derechos de acceso. Sin la capacidad de las personas de hablar libremente y unirse para apoyar u oponerse a las políticas no se pueden realizar plenamente otros derechos. Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales corren un enorme riesgo en todo el mundo —lamentablemente, y de manera específica, en muchas partes de América Latina y el Caribe—. Asimismo, sufren detención ilegal, acoso, violencia e incluso la muerte cuando hablan para proteger sus derechos y los de sus comunidades. En promedio, cuatro defensores ambientales y de la tierra son asesinados cada semana en algún lugar del mundo.

Las numerosas contribuciones en este volumen por parte de académicos y profesionales de toda la región explican en detalle las disposiciones innovadoras de Escazú, su vínculo con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, más importante aún, lo que debe pasar ahora para que Escazú sea efectivo. Algunas de estas medidas ya han comenzado a adoptarse.

Por ejemplo, la Secretaría de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, que ha prestado un apoyo invaluable durante la elaboración y el desarrollo del Acuerdo de Escazú, ha organizado más de 18 actividades de fortalecimiento de capacidades. Se ha formado una comunidad regional de conocimiento y buenas prácticas que ayudará a los gobiernos y a las sociedades a trabajar y a colaborar juntos para apoyar la implementación del Acuerdo.

Por supuesto, el Acuerdo no es una varita mágica que resolverá por sí solo los problemas. Para ser eficaces, las normas y las leyes deben

concretarse mediante la acción. Sin embargo, no cabe duda de que el Acuerdo de Escazú proporciona una base sólida para tomar los pasos que son necesarios para proteger los derechos de las personas en América Latina y el Caribe a vivir en un ambiente sano, seguro y sostenible.

John H. Knox
Ex relator especial de la ONU sobre Derechos Humanos
y Medio Ambiente
Profesor de Derecho Internacional en Universidad de Wake Forest,
Carolina del Norte (Estados Unidos)

Presentación

Esta colección de ensayos es el resultado de contribuciones realizadas por reconocidas expertas y expertos sobre desarrollo sostenible y democracia ambiental de América Latina y el Caribe. Su contenido se ha organizado en cinco partes con catorce capítulos que brindan distintas perspectivas del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como "Acuerdo de Escazú", en el marco de las cinco esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, conocidas como las cinco *P* por su letra inicial en inglés: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas (*partnerships*).

La primera parte del libro fue elaborada bajo la perspectiva del eje *prosperidad* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que involucra la idea de promover una vida próspera y plena para todas las personas, asegurando que el progreso económico, social y tecnológico se produzca sin costos ocultos, en armonía con la naturaleza, a través de una apuesta por la energía asequible y no contaminante (ODS 7), el derecho al trabajo decente y el crecimiento económico (ODS 8), las industrias, innovación e infraestructura (ODS 9), la reducción de desigualdades (ODS 10) y las ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11).

Para responder a un reto de esta dimensión, Alicia Bárcena, Joseluis Samaniego, Valeria Torres, Carlos De Miguel y David Barrio, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, plantean soluciones plausibles para el progreso económico desde la democracia ambiental en el capítulo "Estado de derecho, multilateralismo y prosperidad de las

naciones", en el cual analizan el papel de la política para dirigir el curso de las acciones de los Estados para transitar hacia sociedades bajas en carbono y más justas y el papel del Estado de derecho como condición habilitante para ello. Asimismo, se aborda el papel del multilateralismo para afrontar aquellos asuntos que requieren de una acción mancomunada de las naciones, como la transparencia, la lucha contra la corrupción y la protección de bienes públicos globales como el clima.

De otro lado, en el texto "El Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030 como eje fundamental de la reactivación económica nacional en el caso peruano", Carol Mora Paniagua e Isabel Calle Valladares, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, se enfocan en demostrar que el Acuerdo de Escazú es una oportunidad en el contexto actual de la pandemia de la covid-19 para garantizar obligaciones de transparencia pasiva y activa de los Estados y para proteger derechos fundamentales como la consulta previa, libre e informada, en virtud del Convenio 169 de la OIT, en el marco de la ejecución de proyectos de inversión pública y privada.

A su vez, Henry Jiménez Guanipa, investigador venezolano visitante del Institut für Berg- und Energierecht (IBE) de la Universidad Ruhr de Bochum y del Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (MPIL) de Heidelberg, en el capítulo denominado "Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus", muestra una visión general sobre los derechos de acceso en América latina y el Caribe; posteriormente, referencia el alcance del concepto de *autoridad competente* y, dentro de este, el papel que representan las entidades privadas en el marco del Acuerdo de Escazú; finalmente, analiza el término *autoridad pública* en el Convenio de Aarhus.

La segunda parte de esta publicación fue elaborada considerando el eje *planeta* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se fundamenta en la idea de proteger nuestro planeta contra la degradación, incluso mediante el consumo y la producción sostenibles (ODS 6 y 12), la gestión sostenible de sus recursos naturales (ODS 14 y 15) y medidas urgentes para hacer frente al cambio climático (ODS 13), de manera que se puedan satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

En esta sección, Valentina Durán Medina, de la Universidad de Chile, y Constance Nalegach Romero, exjefa de asuntos internacionales

del Ministerio del Medio Ambiente de Chile, en el capítulo "Justicia climática, construcción de sociedades pacíficas y rendición de cuentas", destacan que la urgencia de la crisis climática plantea la necesidad de una acción climática ambiciosa, tal y como propone el ODS 13, y que esta preste especial atención a las necesidades de quienes más sufren los impactos del cambio climático y de aquellos que puedan verse afectados por las medidas necesarias para enfrentarlo, de manera consistente con la noción de justicia climática por la cual la acción climática no es completa, sino que considera los derechos humanos de las personas y el Estado de derecho. En este contexto, las autoras plantean que el Acuerdo de Escazú sitúa a la región en un escenario inédito para cumplir con la Agenda 2030, sirviendo como instrumento esencial para alcanzar la justicia climática.

Por su parte, en el capítulo titulado "El principio *in dubio pro natura* y su relación con el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030", Sílvia Cappelli, fiscal en la Suprema Corte del estado de Río Grande del Sur de Brasil, analiza el principio *in dubio pro natura,* en tanto principio interpretativo frente a la incerteza legal, lo diferencia del principio de precaución y presenta una lista de posibilidades para su uso, para demostrar la importancia legal-dogmática de este principio para el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente sano, consagrado en el Acuerdo de Escazú, y su aplicación a la luz de los principios rectores de este.

La tercera parte del libro fue elaborada bajo la perspectiva del eje *personas* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo foco es poner fin a la pobreza y el hambre, velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable, incorporando cinco dimensiones de los derechos humanos: el fin de la pobreza y la dignidad humana (ODS 1), la lucha contra el hambre en todas sus formas y el derecho a la alimentación (ODS 2), el derecho a la vida y a la salud (ODS 3), el derecho a la educación (ODS 4) y la igualdad de género (ODS 5).

Para hacer frente a algunas de estas cuestiones, en el capítulo "El Acuerdo de Escazú ante la situación de riesgo de las personas defensoras del ambiente en América Latina y el Caribe", Alejandra Leyva Hernández y Andrea Cerami, del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, presentan la situación de violencia y agresiones que enfrentan las personas defensoras del ambiente en la región y cuáles han sido las respuestas de los Estados

frente a este contexto. A la luz de la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, y con el objetivo de informar las decisiones para una adecuada implementación de sus disposiciones, los autores identifican elementos necesarios para una politica integral de protección de las personas defensoras del ambiente.

A continuación, Lina Muñoz Ávila, Karol Tatiana Sanabria Rodríguez, Andrea Turriago Molinas y Luisa Villarraga Zschommler, de la Universidad del Rosario de Colombia, en el escrito titulado "La situación de las personas defensoras del ambiente en Colombia" visibilizan quiénes son las personas defensoras del ambiente en virtud de las definiciones existentes y presentan algunos rasgos de su situación actual, de las medidas de protección y de los desafíos específicos que enfrentan en el país para poder ejercer su actividad libre de riesgos y violaciones a sus derechos humanos.

A su turno, Daniel Barragán-Terán, de la Universidad de Los Hemisferios del Ecuador, en "Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible", parte de la premisa de que una de las principales herramientas para asegurar una implementación cabal de los derechos de acceso, así como del fortalecimiento de la participación ciudadana, es la educación ambiental. Para ello, analiza la educación y el fortalecimiento de capacidades como un pilar clave de la democracia ambiental para América Latina y el Caribe. También aborda la sensibilización de la ciudadanía como una ruta para generar conciencia y corresponsabilidad en la gestión de lo público y, en particular, en la gestión ambiental.

La cuarta parte del libro fue elaborada bajo el enfoque del eje *paz* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, según el cual no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible. Por ello, se deben propiciar sociedades e instituciones pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia (ODS 16).

En esta sección, Gloria Amparo Rodríguez, magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz de Colombia, en "La participación en la construcción de la paz con justicia ambiental", destaca la importancia de la participación en el proceso de construcción de paz en el contexto del ODS 16, en conjunto con el acceso a la información, la participación y la justicia en el marco de la implementación y la puesta en marcha de los postulados del Acuerdo de Escazú. Para ello, toma como punto de partida la relación entre el conflicto armado y el ambiente, posteriormente aborda

el proceso de paz y, en tercer lugar, analiza el derecho a la participación en la construcción de paz.

Desde la mirada del Caribe, Nicole Mohammed, de Trinidad y Tabago, asesora legal del Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales del Reino Unido, en el capítulo titulado "Sustainable development goal 16 in the Caribbean context: the role of the Escazu agreement in addressing implementation challenges in the region", presenta la relevancia de los conceptos participativos integrados en el ODS 16 para la subregión y la forma en que estos se han reflejado a lo largo del tiempo en una serie de instrumentos regionales y subregionales centrados en el ambiente, con especial énfasis en el Acuerdo de Escazú. Destaca asimismo aquellos aspectos del Acuerdo de Escazú que tienen el mayor potencial de impactar positivamente la implementación efectiva del ODS 16 en la subregión del Caribe.

En el escrito denominado "El Acuerdo de Paz y el Acuerdo de Escazú para la protección de las personas defensoras del ambiente en Colombia", Camilo Quintero Giraldo, subsecretario de Recursos Naturales de la Secretaría de Ambiente de Medellín, y los investigadores María Alejandra Lozano, Oriana Zapata y José Luis Díaz desarrollan un análisis del ODS 16 como eje del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia, en consonancia con los estándares del Acuerdo de Escazú y bajo el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en el país. Los autores visibilizan las realidades de las personas defensoras del ambiente frente a los riesgos latentes, a partir de la narración de las particularidades de la problemática en las zonas rurales y su relación con las respuestas estatales. También proponen una caracterización de los entornos seguros y propicios para la defensa del ambiente.

Finalmente, la quinta parte fue elaborada sobre la base del eje *alianzas* o *partnerships* de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que destaca la importancia de movilizar los medios necesarios para consolidar una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada (ODS 17), que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

Para ello, mediante el texto denominado "Clínicas jurídicas, democracia ambiental y desarrollo sostenible: alianzas en acción", Sílvia Maria

da Silveira Loureiro, de la Universidad del Estado de Amazonas de Brasil, explica en qué consiste el trabajo de las clínicas jurídicas y presenta tres experiencias de alianzas destinadas a la implementación y capacitación de la enseñanza legal clínica, desde el punto de vista de la experiencia clínica en Brasil, para cerrar con algunas reflexiones acerca de las oportunidades y los desafíos que el trabajo en red puede proporcionar a las clínicas jurídicas en términos de democracia ambiental y desarrollo sostenible.

A continuación, Mariano Castro Sánchez-Moreno, viceministro de Gestión Ambiental del Perú, por medio del escrito "La alianza de clínicas jurídicas ambientales y el Acuerdo de Escazú", analiza el papel de las clínicas existentes en varios países de América Latina y el Caribe para sumar capacidades hacia el reconocimiento y la defensa de los derechos ambientales en la región. De igual manera, destaca su papel en el cumplimiento del ODS 16 y en la facilitación de la efectiva implementación de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, en particular, para grupos en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, Patricia Madrigal Cordero, exviceministra de Ambiente de la República de Costa Rica, en el capítulo "Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible", destaca el Acuerdo de Escazú como un ejemplo de alianzas entre distintos actores públicos y privados para el fortalecimiento de la democracia ambiental y el desarrollo sostenible. Estas alianzas son identificadas por la autora como un elemento transformador que promueve a la vez el cumplimiento de los ODS.

Con el fin de dar paso al lector para que pueda sumergirse en el contenido de esta obra, es preciso enfatizar que para la CEPAL y la Universidad del Rosario el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad muy valiosa y sin precedentes para América Latina y el Caribe no solo para el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y la protección ambiental, sino también para el cumplimiento de la agenda global más importante de nuestro tiempo, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El texto completo del Acuerdo de Escazú, que entró en vigor el 22 de abril de 2021, puede ser consultado en el siguiente enlace:
https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu

Alicia Bárcena, Valeria Torres y Lina Muñoz Ávila

Introducción

Alicia Bárcena*
Joseluis Samaniego**

Con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en 2015, los Estados miembros de las Naciones Unidas acordaron una agenda transformadora y universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y mejorar las vidas de las personas en todo el mundo. A menos de diez años para que se cumpla el plazo establecido para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas, el año 2020 marcó el inicio de una década en la que se precisan cambios ambiciosos y sin precedentes para alcanzar los objetivos establecidos. En este escenario, el mundo y la región de América Latina y el Caribe deben acelerar el ritmo de los procesos que llevan adelante para avanzar de manera significativa en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

No obstante, la década inició con la emergencia sanitaria por la expansión de la covid-19 que amenaza la salud de las personas y la economía de las naciones y que afecta sobremanera a nuestra región, evidenciado, asimismo, las profundas desigualdades estructurales. Por los efectos de la pandemia, en 2020 la tasa de pobreza extrema se situó en 12,5% y la tasa de pobreza alcanzó el 33,7% de la población. Ello supone que el

* Secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

** Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

total de personas pobres ascendió a 209 millones a finales de 2020, 22 millones de personas más que el año anterior. De ese total, 78 millones de personas se encontraron en situación de pobreza extrema. La desigualdad en la distribución del ingreso también se incrementó en todos los países de la región desde niveles vergonzosos precrisis, así como la cantidad de personas en situación de inseguridad alimentaria aguda. Las cifras serían aún peores sin las políticas sociales y de reactivación de nuestros países. Las poblaciones indígenas y los afrodescendientes, que constituyen el 9,3% y el 21% de la población de América Latina y el Caribe respectivamente, se encuentran entre los más afectados, ya que tienen menos acceso a cobertura de seguridad social, son objeto de discriminación en el mercado del trabajo y viven, en ocasiones, en zonas remotas, sin acceso a los servicios de salud o saneamiento básico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020, 2021).

Varios países de la región se encuentran hoy en el epicentro de la pandemia, lo que plantea enormes retos para avanzar de manera simultánea en el control eficaz de la crisis sanitaria y en la agenda de igualdad, y asegurar una recuperación económica sostenible que no retroceda respecto de las metas de la Agenda 2030 y de la promoción de los derechos humanos. La pandemia ha puesto asimismo en evidencia como nunca que el bienestar humano está intrínsecamente vinculado con la protección ambiental y de los ecosistemas. Es por ello que en las Naciones Unidas hemos abogado por una reactivación más eficaz y equitativa, que permita avanzar hacia un estilo de desarrollo más sostenible, ubicando los derechos humanos en el centro de la gestión del desarrollo como modo de garantizar que todas las personas, de las generaciones presentes y futuras, puedan vivir en un ambiente sano y sostenible.

Sobre la relación entre las dos agendas: ODS y Acuerdo de Escazú

Los cambios que se requieren para promover una reactivación más eficaz, eficiente y equitativa reclaman la ampliación de los espacios para la participación pública, mayor transparencia y rendición de cuentas en la toma de decisiones en todos los niveles.

Tanto la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la

Participación Pública y el Acceso a la Justica en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) revelan la importancia de la construcción de alianzas entre los gobiernos, el sector privado, la comunidad científica y la sociedad civil que favorezcan una distribución equitativa de los beneficios económicos y los impactos ambientales y que resguarde los derechos fundamentales de todas las personas, de los grupos vulnerables y de las generaciones futuras.

La Agenda 2030 y el Acuerdo de Escazú destacan, asimismo, la democracia, la buena gobernanza, las instituciones sólidas y el Estado de derecho como elementos esenciales y habilitadores de un desarrollo más sostenible e inclusivo.

El Acuerdo de Escazú responde a un proceso regional iniciado en 2012 con el objetivo de fortalecer la llamada *democracia ambiental*. Si bien no existe una definición única de lo que se entiende por democracia ambiental, existe consenso en que el elemento central del concepto radica en que la toma de decisiones con implicaciones ambientales debe ser participativa, abierta e inclusiva. Su significado se encontraría en el proceso de toma de decisiones más que en el resultado mismo de esa decisión. La democracia ambiental se sustenta en tres derechos relacionados entre sí e interdependientes: el derecho a acceder de manera efectiva y oportuna a la información ambiental, el derecho a participar en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente y el derecho a acceder a la justicia para asegurar el cumplimiento de las leyes ambientales o la compensación por daños ambientales.

Estos derechos de acceso (o derechos ambientales procedimentales) tienen sus raíces en instrumentos ambientales internacionales, así como en el derecho internacional de los derechos humanos. De manera específica, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 señala en lo medular que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos y que para ello toda persona deberá tener acceso adecuado a la información y deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes.

Existe en la actualidad un reconocimiento cada vez mayor de que los derechos de acceso constituyen una parte central en la relación entre medio ambiente y derechos humanos. El acceso a la información, la participación

y la justicia en asuntos ambientales producen políticas ambientales más transparentes y mejor informadas, lo que contribuye a la protección ambiental que es, a su vez, un elemento clave para la realización de otros derechos humanos sustantivos como el derecho humano a la vida, a la salud y a la alimentación (Knox & Torres, 2020; CEPAL, 2018; Knox & Pejan, 2018; Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2017, 2016, 2013).

Como fruto de este reconocimiento, en las últimas décadas se han realizado avances significativos en el reconocimiento legal de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Las cortes nacionales han contribuido también a ampliar y fortalecer la interpretación de las leyes que resguardan estos derechos, pero, no obstante esos progresos y tal y como ha constatado la CEPAL, persisten desafíos en América Latina y el Caribe para la aplicación plena y efectiva de los derechos de acceso (CEPAL, 2018).

Incluso aquellos países que cuentan con marcos regulatorios robustos enfrentan desafíos para asegurar que todas las personas —mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros— puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Asimismo, las personas que viven en la pobreza enfrentan enormes obstáculos para ejercer sus derechos en todos los países de la región, lo que se manifiesta, entre otros, en falta de poder político y acceso desigual a la justicia.

A lo anterior se suman los crecientes ataques en contra de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, que incluyen asesinatos y otros actos de violencia, incluida violencia de género, amenazas, intimidaciones y acoso judicial, entre otros. Diversos estudios ubican hoy a América Latina como la región del mundo que representa el mayor riesgo para los defensores ambientales. Estos ataques se dan, en ocasiones, en un contexto de restricción de los espacios cívicos y criminalización de la protesta. En su mayoría, afectan a indígenas, están asociados a conflictos en torno a recursos naturales y presentan una correlación positiva entre bajos índices de Estado de derecho y corrupción en países y número de asesinatos (Butt et al., 2019; Global Witness, 2020).

Garantizar un entorno seguro y propicio para quienes se encuentran en la primera línea de la protección ambiental es esencial para preservar el acervo ambiental de la región para las generaciones futuras, asegurar

que las decisiones tomen debidamente en cuenta a los grupos más vulnerables, eliminar las desigualdades sociales y ambientales y garantizar la paz social y el desarrollo sostenible.

Son estos desafíos los que llevaron a un grupo de países de nuestra región, con la significativa participación del público y el apoyo de la CEPAL como Secretaría, a iniciar un proceso regional que concluyó el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica, con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, primer tratado regional ambiental de los países de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en referirse específicamente a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales para garantizar su protección. Habiendo alcanzado las ratificaciones necesarias, el Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021, coincidiendo con el día de la Madre Tierra.

Además de por su contenido, el Acuerdo de Escazú es innovador por la forma en que se adoptó. La negociación tuvo como fundamento la participación significativa del público, la apertura y la transparencia. La adopción del Acuerdo de Escazú es así un ejemplo de cómo trabajando juntos, gobiernos y sociedad, es posible alcanzar pactos ambiciosos, que trasciendan los ciclos políticos y permitan la participación de la ciudadanía en la construcción de sociedades más justas, inclusivas, pacíficas y sostenibles, tal y como se plantea en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En un contexto de crisis social, ambiental, sanitaria y económica, el Acuerdo de Escazú es un ejemplo de cómo los países de nuestra región pueden, bajo un enfoque de concertación, progresividad, cooperación y fortalecimiento de capacidades, enfrentar desafíos globales y reforzar la gobernanza ambiental regional, contribuyendo así al progreso social y económico y a la sostenibilidad ambiental. Las niñas, niños y jóvenes de toda la región han alzado sus voces con fuerza solicitando medidas rápidas y coherentes que permitan responder adecuadamente a los desafíos urgentes como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y las vulneraciones de los derechos humanos, y no podemos defraudarlos. La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú abre oportunidades para su implementación concertada y colaborativa en la región.

Referencias

Butt, N., Lambrick, F., Menton, M., & Renwick, A. (2019). The supply chain of violence. *Nature Sustainability, 2,* 742-747. https://doi.org/10.1038/s41893-019-0349-4

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* LC/TS.2017/83. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad.* LC/SES.38/3-P/Rev.1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2020.* LC/PUB.2021/2-P/Rev.1

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2013). Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/22/43.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2016). Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/31/52.

Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2017). Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. A/HRC/34/49.

Global Witness (2020, julio 29). *Defender el mañana: crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente.* https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/

Knox, J. & Pejan, R. (Eds.) (2018). *The human right to a healthy environment.* Cambridge University Press.

Knox, J. & Torres, V. (2020). La importancia del Acuerdo de Escazú. En: M. Prieur, G. Sozzo & A. Napoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe* (pp. 121-127). Universidad Nacional del Litoral; CIDCE; FARNA.

Primera parte
La prosperidad

Estamos decididos a velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de una vida próspera y plena, y por que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030
para el Desarrollo Sostenible

Capítulo I
Estado de derecho, multilateralismo y prosperidad de las naciones

Alicia Bárcena*
Joseluis Samaniego**
Valeria Torres***
Carlos De Miguel****
David Barrio*****

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas aprobada en 2015 puso de manifiesto como nunca el vínculo entre el bienestar humano y la prosperidad de las naciones con la paz y el cuidado del

* Secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). alicia.barcena@cepal.org

** Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). joseluis.samaniego@cepal.org

*** Oficial de Asuntos Ambientales de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). valeria.torres@cepal.org

**** Jefe de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). carlos.demiguel@cepal.org

***** Oficial de Asuntos Legales de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). david.barrio@cepal.org

medio ambiente. Relevó asimismo que la buena gobernanza, el Estado de derecho y las instituciones resilientes son al mismo tiempo un resultado esperado y condiciones necesarias para avanzar en los tres pilares del desarrollo sostenible. En este escenario, este capítulo analiza el papel de la política para dirigir el curso de las acciones como modo de transitar hacia sociedades bajas en carbono y más justas, y el papel del Estado de derecho como condición habilitante para ello. Finalmente se trata el papel del multilateralismo para abordar aquellos asuntos que requieren de una acción mancomunada de las naciones, como la transparencia, la lucha contra la corrupción y la protección de bienes públicos globales como el clima.

1. El círculo virtuoso: Estado de derecho, economía y desempeño ambiental

Como plantea Mazzucato (2019), la política no solo consiste en intervenir para corregir fallas, redistribuir o arreglar los mercados, sino también para dirigir la economía hacia donde se quiere ir, de modo tal que permita conformar un futuro distinto. El Estado juega así, o puede y debe jugar, un papel esencial como creador de mercados, descarbonizando las economías y asegurando una transición justa. Existe abundante evidencia de cómo el Estado crea mercados, aun cuando esta no siempre es evidente. Como ha documentado la autora, las políticas gubernamentales de los Estados Unidos fueron cruciales para concebir y financiar tecnologías clave como Internet, a partir de las cuales se desarrolló el mercado de las empresas puntocom. En China, en tanto, las políticas gubernamentales han sido clave para posicionar al país como líder en la carrera de los autobuses eléctricos. Así, las políticas públicas deben estar orientadas a crear nuevos mercados para transitar hacia economías más justas y al servicio de las personas, que atiendan adecuadamente sus derechos y protejan al planeta. Las compras públicas sostenibles, por ejemplo, pueden orientar los mercados hacia la creación de determinados bienes en el largo plazo. En este escenario es fundamental encontrar métricas que consideren adecuadamente las inversiones y la innovación a largo plazo[1].

---

1 Si bien en este capítulo no se aborda cómo se contabiliza la riqueza y los ingresos nacionales, existe abundante literatura referida a las graves limitaciones del PIB. En el ámbito internacional, ya en Río+20, en el documento final de la Conferencia, denominado "El futuro

Para fortalecer la función creadora y orientadora de mercados del Estado y asegurar la prosperidad de las naciones (tal y como es definida en la Agenda 2030), es necesario establecer arreglos institucionales que permitan adoptar y sostener políticas de mediano y largo plazo, que trasciendan los ciclos políticos, de modo tal que eviten una posible captura del Estado a las presiones políticas de corto plazo.

En este contexto, el fortalecimiento del Estado de derecho resulta esencial para abordar la actual crisis climática, combatir la corrupción, erradicar la pobreza, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas, que rindan cuentas, avanzando de esa manera en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El secretario general de las Naciones Unidas ha definido el Estado de derecho como un principio de gobernanza en el que todas las personas e instituciones, ya sean estatales, públicas o privadas, están sometidas a leyes que son conocidas y aplicadas a todos por igual y compatibles con las normas y principios internacionales de los derechos humanos. Entre sus fundamentos se encuentran la primacía de la ley, la igualdad ante la ley y la equidad en su aplicación, rendición de cuentas, separación de poderes, participación en la adopción de las decisiones, legalidad, no arbitrariedad y transparencia procesal y legal (Naciones Unidas, 2004). Su relevancia quedó explícitamente plasmada en el ODS 16 de la Agenda 2030, cuya Meta 3 plantea específicamente la promoción del Estado de derecho en los planos nacional e internacional.

El respeto irrestricto del Estado de derecho es esencial para que tanto las inversiones públicas como las privadas se realicen de manera transparente, eficiente y efectiva, y cumplan con los estándares de derechos humanos. Para asegurar que las leyes cumplan con los límites planetarios, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2019) enfatiza la importancia del fortalecimiento del Estado de derecho ambiental, principio de gobernanza en el que las leyes no son solo

que queremos", se reconocía la necesidad de establecer mecanismos más variados que el PIB para medir los avances nacionales y mejorar las decisiones políticas. Con ese fin, se solicitaba a la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas poner en marcha un programa sobre iniciativas existentes.

ampliamente entendidas, respetadas y aplicadas de manera justa, sino que además los beneficios de la protección ambiental son disfrutados por todas las personas y el planeta[2].

De este modo, para cambiar el actual modelo de desarrollo, hasta ahora cimentado en el uso de los combustibles fósiles, y transitar hacia patrones de producción y consumo bajos en carbono, los países deberán dictar nuevas leyes o políticas o bien revisar y fortalecer las ya existentes como modo de asegurar que estas sean coherentes con los objetivos internacionalmente acordados, que incrementen las metas de manera progresiva y atiendan las necesidades de las personas y los grupos más vulnerables. Por otro lado, resulta fundamental asegurar mecanismos de garantía, fiscalización y control adecuados que sean accesibles a todas las personas y permitan un cumplimiento pleno y efectivo de la normativa vigente.

Como se aprecia en la figura 1, existe una correlación positiva entre el Estado de derecho y el desempeño ambiental.

Wendling et al. (2020) también constatan correlaciones positivas entre los datos de 2020 del índice de desempeño ambiental y los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, especialmente aquellos relacionados con efectividad gubernamental (r = 83), calidad regulatoria (r = 80), Estado de derecho (r = 78) y control de la corrupción (r = 73).

Agregan los autores que si bien el desempeño ambiental de los países está fuertemente relacionado con la riqueza (medida en términos de PIB per cápita), lo que refuerza la idea tradicional de que la prosperidad económica hace posible que las naciones inviertan en políticas y programas ambientales, los datos también sugieren que los países no necesitan sacrificar la sostenibilidad por la seguridad económica o viceversa.

---

[2] De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019), los elementos centrales del Estado de derecho ambiental son los siguientes: (i) leyes ambientales justas, claras e implementables; (ii) acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales; (iii) rendición de cuentas (*accountability*) e integridad de las instituciones y los tomadores de decisión; (iv) mandatos y roles claros y coordinados entre y dentro de las instituciones; (v) mecanismos de resolución de disputas accesibles, justos, imparciales, oportunos y adecuados; (vi) reconocimiento de la relación mutuamente reforzada entre los derechos sustantivos y el Estado de derecho ambiental; y (vii) criterios específicos para la interpretación de la ley ambiental.

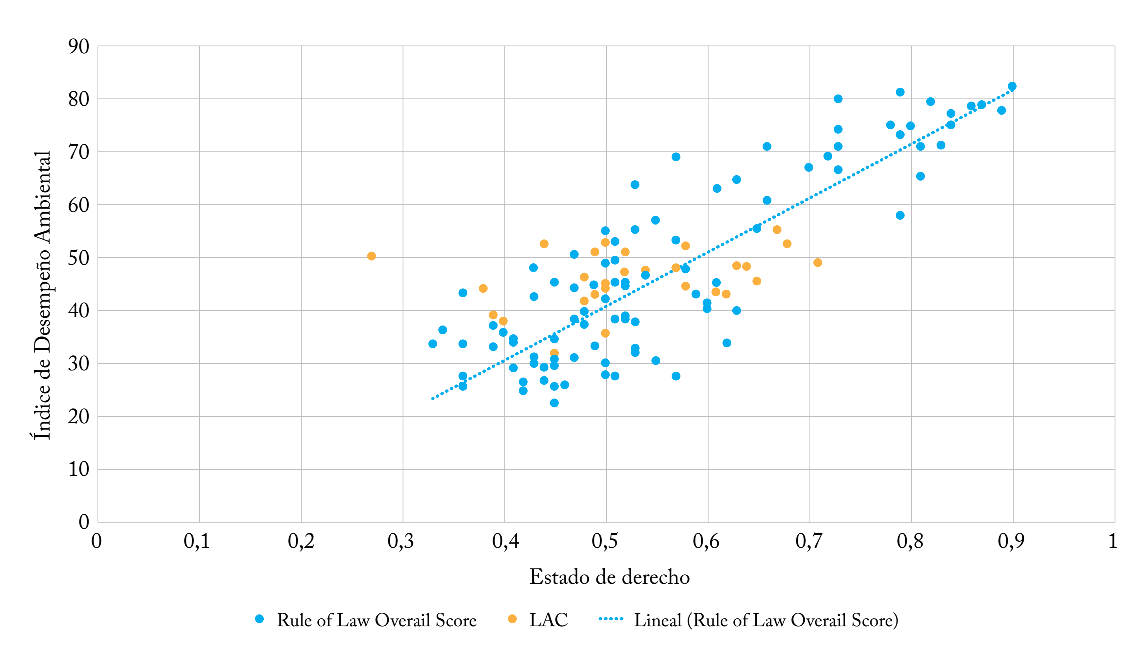


Figura 1. Estado de derecho y desempeño ambiental

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con base en Wendling et al. (2020) y World Justice Project (2020).

En todas las categorías analizadas hay países que se destacan entre sus pares con similar nivel de riqueza. La fuerte correlación entre desempeño ambiental y buena gobernanza, incluido el compromiso con el Estado de derecho y la aplicación imparcial de las regulaciones, es una clara muestra de que abordar de manera transparente y participativa las tensiones entre crecimiento económico y protección ambiental, con reglas claras y rendición de cuentas, genera mayor capital social y permite movilizar a la sociedad en su conjunto en la protección del acervo natural, asegurando así el bienestar humano de las generaciones presentes y futuras.

A continuación se analizan los marcos regulatorios e institucionales de América Latina y el Caribe para el fortalecimiento del Estado de derecho ambiental.

2. Estado de derecho ambiental e institucionalidad en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe han realizado importantes avances al reconocer tempranamente, en la mayoría de los países de la región, el derecho a vivir en un medio ambiente sano, incluso a nivel constitucional. Se suma

a lo anterior el importante cuerpo normativo para la protección ambiental que desde la Cumbre para la Tierra de 1992 se viene desarrollando en la región. Además, los países de la región se han dotado de una significativa institucionalidad ambiental. De este modo, como se aprecia en la tabla 1, actualmente todos los países de la región cuentan con un ministerio, secretaría o equivalente dedicado a la gestión ambiental y la mayoría ha dictado leyes ambientales, muchas de las cuales ya han sido objeto de reforma.

Tabla 1. América Latina y el Caribe: marco normativo ambiental principal

País	Tratamiento constitucional del derecho al medio ambiente	Legislación marco ambiental (año)	Autoridad del Poder Ejecutivo
Antigua y Barbuda	—	Ley sobre la Gestión y Protección Ambientales (2019)	Ministerio de Bienestar, Salud y Medio Ambiente (Ministry of Health, Wellness & The Environment)
Argentina	Derecho a un medio ambiente sano (artículo 41)	Ley General del Ambiente, n° 25.675 (2002)	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Bahamas	—	Ley sobre Conservación y Protección del Paisaje Físico de las Bahamas, n° 12 (1997)	Ministerio del Ambiente y Vivienda
Barbados	—	—	Ministerio de Medio Ambiente y Drenaje
Belice	Right to environment (Preamble)	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, n° 22 (1992)	Ministerio de Agricultura, Pesca, Silvicultura, Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible e Inmigración
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado (artículo 33)	Ley del Medio Ambiente, n° 1.333 (1992)	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
Brasil	Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Artículo 225)	Ley que dispone sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras disposiciones, n° 6938 (1981)	Ministerio del Medio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente)

País	Tratamiento constitucional del derecho al medio ambiente	Legislación marco ambiental (año)	Autoridad del Poder Ejecutivo
Chile	Derecho a un medio ambiente libre de contaminación (artículo 19, n° 8)	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, n° 19.300 (1994)	Ministerio del Medio Ambiente
Colombia	Derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79)	Ley por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones, n° 99 (1993)	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Costa Rica	Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50)	Ley Orgánica del Ambiente, n° 7.554 (1995)	Ministerio de Ambiente y Energía
Cuba	Derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado (artículo 75)	Ley del Medio Ambiente, n° 81	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
Dominica	—	—	Ministerio de Salud y Medio Ambiente
Ecuador	Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 14)	Código Orgánico del Ambiente (2017)	Ministerio del Ambiente
El Salvador	Derecho al medio ambiente (artículo 34)	Ley del Medio Ambiente, n° 233 (1998)	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Granada	—	—	Ministerio de Agricultura, Tierras, Silvicultura, Pesca y Ambiente
Guatemala	—	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, n° 68 (1986)	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Guyana	Right to a healthy environment (article 149 J)	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, n° 11 (1996)	Departamento de Medio Ambiente, Ministerio de la Presidencia

Continúa

País	Tratamiento constitucional del derecho al medio ambiente	Legislación marco ambiental (año)	Autoridad del Poder Ejecutivo
Haití	—	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (2006)	Ministerio del Medio Ambiente
Honduras	Derecho a un medio ambiente sano (artículo 145)	Ley General del Ambiente, n° 104 (1993)	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas
Jamaica	Right to a healthy and productive environment (Section 13(3) l)	Ley sobre la Autoridad de Conservación y los Recursos Naturales, n° 9 (1991)	Agencia Nacional de Planificación y Medio Ambiente, Ministerio de Crecimiento Económico y Creación de Empleo
México	Derecho a un medio ambiente sano (artículo 4)	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Nicaragua	Derecho a habitar en un ambiente saludable (artículo 60)	Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, n° 217 (1996)	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Panamá	Derecho a un medio ambiente sano y libre de contaminación (artículo 118)	Ley General de Ambiente de la República de Panamá, n° 41 (1998)	Ministerio del Ambiente
Paraguay	Derecho a un medio ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (artículo 7)	Ley que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría de Ambiente, n° 1.561/00 (2000)	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
Perú	Derecho a un ambiente equilibrado y adecuado (artículo 2)	Ley General de Ambiente, n° 28.611 (2005)	Ministerio del Ambiente
República Dominicana	Derecho a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado (artículo 67)	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales n° 64-00 (2000)	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Saint Kitts y Nevis	—	Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental, n° 5 (1987)	Ministerio de Agricultura, Recursos Marinos, Cooperativas, Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

País	Tratamiento constitucional del derecho al medio ambiente	Legislación marco ambiental (año)	Autoridad del Poder Ejecutivo
San Vicente y las Granadinas	—	—	Ministerio de Salud, Bienestar y Medio Ambiente
Santa Lucía	—	Ley de la Autoridad Nacional de Conservación, n° 16 (1999)	Ministerio de Educación, Innovación, Asuntos de Género y Desarrollo Sostenible
Surinam	—	Ley Marco del Ambiente, n° 97 (2020)	Ministerio de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente
Trinidad y Tabago	—	Ley sobre la Gestión Ambiente, n° 3 (2000)	Ministerio de Planificación y Desarrollo
Uruguay	—	Ley que refiere a la Protección del Medio Ambiente, n° 17.283 (2000)	Ministerio de Ambiente
Venezuela (República Bolivariana de)	Derecho a un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado (artículo 127)	Ley Orgánica del Ambiente, n° 5.833 (2006)	Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Agua

Fuente: CEPAL (2021).

En línea con los postulados del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que releva las ventajas de incluir a todos los actores en la toma de decisiones ambientales e involucrarlos como parte de la solución, en las últimas décadas los países de la región han avanzado también en el reconocimiento legal de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales (en adelante, derechos de acceso). A las ventajas asociadas a la participación pública en la toma de decisiones ambientales (mejores decisiones, generación de confianza y aceptación social), el Estado de derecho ambiental enfatiza además en la participación pública como un medio para asegurar el respeto y adherencia a la ley.

A pesar de los avances registrados en el establecimiento de marcos normativos, el progreso no ha sido lineal, al tiempo que persisten desafíos en cuanto a la implementación práctica de las leyes ambientales. Diversos estudios constatan que con demasiada frecuencia la implementación

y el cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales está muy por debajo de lo que se requiere para abordar los desafíos ambientales. Los graves episodios de contaminación atmosférica, del mar, el suelo, la flora y la fauna que han afectado a la región ponen en evidencia las carencias de regulación y gestión ambiental que impiden el ejercicio efectivo del derecho de todas las personas a vivir en un medio ambiente sano, particularmente los grupos vulnerables y los pueblos indígenas.

Como en otras partes del mundo, en ocasiones las leyes carecen de metas claras y sistemas de verificación y los ministerios a cargo de su implementación a menudo no cuentan con fondos suficientes y son políticamente débiles en comparación con los ministerios responsables del desarrollo económico y de los recursos naturales (PNUMA, 2019). Persiste asimismo la visión de que las regulaciones ambientales constituyen un obstáculo a la inversión y al crecimiento económico a pesar de los innumerables ejemplos que demuestran lo contrario, particularmente en los sectores de energía y movilidad urbana sostenible (Bárcena et al., 2020; Vasconcelos, 2019). El ejercicio efectivo de los derechos de acceso en asuntos ambientales también enfrenta desafíos en la región, al tiempo que se aprecia un aumento en los ataques e intimidaciones a las personas defensoras del ambiente[3]. La ausencia o debilidad de los sistemas de alerta temprana, la falta de información sobre las emisiones y la inexistencia de planes de gestión de riesgo ante episodios críticos de contaminación que consideren e involucren a las poblaciones más vulnerables atentan también contra el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Garantizar que el Estado de derecho actúe como condición habilitante para la prosperidad de las naciones requiere una mejor implementación y cumplimiento de las leyes ambientales. La democracia ambiental juega aquí un papel esencial. El fortalecimiento de los actores sociales permite visibilizar los costos reales de cada actividad, así como los ganadores y los perdedores. Cuando las leyes son justas, conocidas y aplicadas a todos por igual; cuando su aplicación es también justa y eficiente y existen sistemas

---

[3] De acuerdo con Global Witness (2020), en 2019, de los 212 asesinatos de personas defensoras del ambiente registrados a nivel mundial, muchos de los cuales eran indígenas, 148 tuvieron lugar América Latina.

de rendición de cuentas e instancias independientes a las cuales recurrir en caso de vulneración de derechos, las políticas, los planes y las inversiones se hacen más eficientes desde el punto de vista ambiental, social y económico y permiten una distribución equitativa de los beneficios económicos y de los impactos ambientales de las actividades. Por el contrario, la ausencia de marcos legales claros que gobiernen los derechos de la tierra y bienes públicos como el agua aumenta las probabilidades de conflictos sociales, afectando así la paz social y poniendo en riesgo y amenaza constante a las personas que defienden el ambiente.

De este modo, un sistema efectivo de regulaciones elaboradas con activa participación pública, particularmente de los sectores tradicionalmente marginados de la toma de decisiones, así como un sistema de cumplimiento y monitoreo participativo y eficiente es esencial para proteger el medio ambiente y la salud de las personas sin limitar el desarrollo económico. Dado su particular interés en proteger su salud, medios de vida y bienestar, el público tiene un interés particular en garantizar que los proyectos cumplan con los estándares y procedimientos ambientales requeridos, por lo que pueden constituirse en actores claves para el monitoreo y el cumplimiento de la aplicación de la ley. De ahí el creciente reconocimiento de la necesidad de proporcionar al público acceso a la información, participación significativa en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como obtener el consentimiento libre, previo e informado, cuando es pertinente, es particularmente relevante en el Estado de derecho ambiental (PNUMA, 2019; CEPAL, 2018).

Es fruto de ese reconocimiento que en Río+20 se inició un proceso regional que culminó en 2018 con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (conocido como Acuerdo de Escazú). Es interesante destacar que el primer tratado ambiental de los países de América Latina y el Caribe trata precisamente de derechos ambientales procedimentales esenciales para abordar todos los asuntos ambientales. Como se ha planteado,

> […] con este Acuerdo nuestra región brinda un magnífico ejemplo de cómo equilibrar las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Asegurando la participación del público en todas las decisiones que

> lo afectan y establecimiento una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, nuestros países refutan la falsa dicotomía entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. No puede haber crecimiento a expensas del medio ambiente, y no puede gestionarse el medio ambiente ignorando a nuestros pueblos y nuestras economías. La seguridad jurídica y la confianza en las instituciones públicas son también cruciales para el desarrollo sostenible. (A. Bárcena, en Naciones Unidas, 2018, p. 9)

Es así como los Estados han comenzado a diseñar políticas y normas para avanzar de manera simultánea en la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. En la tabla 2 se incluye un conjunto de políticas, estrategias y normas que los países de la región han desarrollado en los últimos años para transitar hacia sociedades bajas en carbono y justas, muchas de las cuales incorporan derechos de acceso. La herramienta fundamental del Acuerdo de París para transitar hacia la descarbonización son las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por su sigla en inglés), en las que cada país establece metas específicas de mitigación y adaptación. Los 33 países de nuestra región ya han presentado sus primeras NDC y todas ellas han contado con algún grado de participación pública en su elaboración, lo que debe ser reforzado en los procesos de actualización iniciados el 2020[4]. La actualización de las contribuciones nacionales determinadas iniciadas en 2020 abre una ventana de oportunidad para alinear las medidas para enfrentar el cambio climático con la justicia climática y la recuperación pospandemia.

Se aprecia en las NDC una tendencia a buscar soluciones participativas basadas en la naturaleza, las cuales rescatan el aporte de los ecosistemas a la estabilización del clima a nivel planetario. Al menos el 66 % de las NDC incluyen acciones para la adaptación relacionadas con los ecosistemas, tales como protección y recuperación de infraestructura natural (arrecifes de coral, manglares, costas y bosques como amortiguadores de amenazas naturales, erosión e inundaciones), así como la reforestación de zonas de

---

[4] El listado de países de la región que han presentado sus NDC actualizadas puede revisarse en la página web de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

recarga hídrica y en pendientes, lo cual contribuye a la recuperación de suelos, la conservación de la calidad y cantidad de agua y la reducción de la erosión y las amenazas por deslaves (Seddon et al., 2019). Dada la importancia de los bosques para la acción climática en América Latina y el Caribe, un desafío para los procesos de actualización de las NDC lo constituye el involucrar activamente a los pueblos indígenas en estas discusiones. Los pueblos indígenas mantienen una estrecha relación con los bosques en las tierras y territorios que habitan y han sido determinantes en la conservación de ellos. Asimismo, los bosques de América Latina tienen una importancia global, ya que representan casi un cuarto de los bosques del planeta Tierra y albergan más de la mitad de los bosques primarios que hoy persisten. La estrecha relación de los pueblos indígenas con los bosques ha generado conocimientos, usos y prácticas de conservación biocultural que resultan fundamentales para la mantención de los ecosistemas boscosos, ya que generan beneficios climáticos esenciales para la vida en la Tierra (CEPAL & Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe [Filac], 2020).

Para ser efectivas, en el centro de todas estas leyes y políticas debe estar la noción de justicia climática, en virtud de la cual la acción climática no es completa si no considera los derechos humanos de todas las personas, pone especial atención en evitar las discriminaciones que puedan llevar determinadas acciones y asegurar un trato justo —especialmente para los grupos vulnerables— y la adherencia al Estado de derecho. Así, la justicia climática ha sido planteada como una cuestión ética, política, ecológica y socioeconómica[5].

Tabla 2. América Latina y el Caribe: ejemplos de instrumentos de políticas y normas para la descarbonización de la economía

Planes de descarbonización*	• Chile (propuesta de legislación para alcanzar 45% reducción de emisiones a 2030 respecto 2016 y neutralidad carbónica en 2050) • Costa Rica (neutralidad carbónica en 2050, en documento de política) • Panamá (neutralidad carbónica en 2050, en documento de política)

Continúa

[5] Para una definición de justicia climática y sus implicaciones, véase Foundation for European Progressive Studies (FEPS, 2019).

	• *En discusión también en Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay (meta al 2050)*
Leyes y decretos de cambio climático**	• Argentina (Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, Ley n° 27.520) • Brasil (Ley que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático, Ley n° 12.187) • Colombia (Ley por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático en Colombia, Ley n° 1931 de 2018) • Dominica (Climate Resilience Act, n° 16 de 2018) • Guatemala (Ley Marco de Cambio Climático, Decreto 7-2013) • Honduras (Ley de Cambio Climático, Decreto 297-2013) • México (Ley General de Cambio Climático) • Paraguay (Ley General de Cambio Climático • Perú (Ley Marco sobre el Cambio Climático, Ley n° 30654 de 2018) • Uruguay (Política Nacional de Cambio Climático, Decreto n° 310/2017)
Adaptación basada en ecosistemas (AbE)	Ley de Humedales Urbanos (Chile) Programa Sistema Silvopastoril (Cuba)
Instrumentos de información	Registros de Emisiones de Transferencia y Contaminantes (Chile, México)

* Para más información, véase la web Energy & Climate Intelligence Unit (2021).
** Antigua y Barbuda y Ecuador no cuentan con leyes marco de cambio climático, pero incorporan disposiciones relacionadas en sus leyes generales del ambiente recientemente reformadas.

Fuente: CEPAL (2021) e información de los países.

3. Multilateralismo, la acción regional

Como se reconociera en la Declaración impulsada en Río+20 que dio inicio al proceso regional que culminó con la adopción del Acuerdo de Escazú[6], los desafíos ambientales que enfrentan las naciones, a nivel regional y mundial, requieren de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones. A pesar de los esfuerzos y progresos en las últimas décadas en el fortalecimiento del Estado de derecho, la acción climática y la democracia ambiental en la región, el creciente malestar ciudadano y los persistentes conflictos socioambientales nos muestran las dificultades que enfrentan los países para promover un

[6] Véase Naciones Unidas (2012).

crecimiento sostenible que favorezca una distribución equitativa de los beneficios económicos y los impactos ambientales y que ponga especial atención en las personas y los grupos más desfavorecidos.

En este contexto, el multilateralismo y la integración regional permiten facilitar acciones y estrategias para enfrentar desafíos comunes y para promover el diálogo y la cooperación, como modo de enfrentar de manera progresiva y colaborativa las actuales crisis climática, sanitaria y ambiental. Al sumar el plano regional, se favorecen las políticas de Estado y se resguardan las conquistas y los avances civilizatorios, al tiempo que se establecen mecanismos de asistencia y cooperación para enfrentar los desafíos del futuro. Lo anterior es particularmente relevante en temas respecto de los cuales la mayoría de los países no han conseguido institucionalizar mecanismos de respuesta adecuados, como la democracia ambiental, o de difícil abordaje, como la lucha contra la corrupción, o que refieren a bienes comunes globales, como el clima.

Como plantearan los países al iniciar el proceso para la creación de un instrumento regional sobre democracia ambiental, la integración y la cooperación tiene ventajas para todos los países, independiente del grado de desarrollo de los temas en el ámbito nacional[7]. Es así como, con su entrada en vigor, el Acuerdo de Escazú permitirá que aquellos países en los que el ejercicio de los derechos de acceso en asuntos ambientales es más débil puedan beneficiarse del intercambio de experiencias y del aprendizaje que han adquirido los países más avanzados. Estos, a su vez, se verán también beneficiados al nivelarse los estándares en toda la región.

Con su entrada en vigor, el Acuerdo de Escazú renueva el valor del multilateralismo regional para abordar los desafíos de la región latinoamericana y caribeña y avanzar en la búsqueda de la prosperidad, tal y como es definida por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los estándares establecidos en el Acuerdo de Escazú y los mecanismos para asegurar su cumplimiento se convierten así en elementos centrales del esquema de rendición de cuentas de la Agenda 2030, al tiempo que apoyan la participación de todos los actores de la sociedad en su implementación.

---

[7] Para más información sobre los argumentos presentados para impulsar el proceso regional que culminó con la adopción del Acuerdo de Escazú, véase Torres (2014).

Como ha planteado el secretario general de las Naciones Unidas, el Acuerdo de Escazú constituye un valioso instrumento para buscar soluciones centradas en las personas y basadas en la naturaleza.

> El Acuerdo de Escazú proporciona instrumentos para abordar las preocupaciones ambientales más apremiantes. Al mejorar el acceso a los datos, los conocimientos y la información y prever la participación de los grupos vulnerables, defiende los valores fundamentales de la vida democrática y fomenta políticas públicas eficaces. Cuando el Acuerdo entre vigor y se aplique, los países estarán en mejores condiciones de preservar su patrimonio natural estratégico mediante acciones más inclusivas y orientadas a la comunidad. (Naciones Unidas, 2020, p. 19)

El Acuerdo proporciona, asimismo, un valioso instrumento para la internalización de externalidades y una mejora del sistema económico en su conjunto. Al establecer estándares para la participación informada de la sociedad en su conjunto y mecanismos de acceso a la justicia en caso de vulneración de derechos, el Acuerdo de Escazú se constituye en un instrumento esencial para fomentar políticas que trasciendan los ciclos políticos y se basen en pactos duraderos, combatir la corrupción y fomentar la cohesión social. En contextos de menor fricción social también aumenta la certidumbre, no solo jurídica, para la inversión de largo plazo.

Al mismo tiempo, con su entrada en vigor, el Acuerdo establecerá una base comparable y armonizada de procedimientos que permitirán otorgar mayor certidumbre a las inversiones, bajando los costos de transacción desde el punto de vista del ciclo de vida de estas. Ello permitirá otorgar una protección simultánea del ambiente y de la competitividad comercial y productiva. Al seguir procedimientos semejantes, el Acuerdo establecerá una plataforma regional para aplicar mejor las medidas de protección ambiental y de respeto de los derechos humanos sin que ello afecte negativamente la competitividad. El Acuerdo se convertirá así en un camino de integración regional para abordar de manera justa y equilibrada los desafíos sociales, económicos y ambientales de manera simultánea, dejando atrás la idea de progreso económico basado en la depredación social o ambiental.

Reflexiones finales

Garantizar que todas las personas puedan disfrutar de una vida próspera y plena y que el progreso económico, social y tecnológico se produzca en armonía con la naturaleza requiere de un reconocimiento del papel del Estado y de la política para buscar el interés general de las generaciones presentes y futuras. Para ello, el Estado de derecho ambiental constituye un factor habilitador esencial. En este contexto, el Acuerdo de Escazú es un instrumento esencial para el fortalecimiento de las democracias en América Latina y el Caribe y para avanzar en la prosperidad de las naciones, que permita asentar un estilo de desarrollo menos dependiente del daño o la depredación, más diverso y que produzca y compita sobre bases más legítimas, en el marco de narrativas mejor construidas y más compartidas.

Referencias

Bárcena, A., Samaniego, J., Peres, W., & Alatorre, J. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la CEPAL, n° 160. LC/PUB.2019/23-P. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* LC/TS.2017/83. CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe. https://observatoriop10.cepal.org/es

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (Filac) (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina–Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial.* LC/TS.2020/47267. CEPAL.

Energy & Climate Intelligence Unit (2021). Net Zero Tracker. https://eciu.net/netzerotracker

Foundation for European Progressive Studies (FEPS) (2019). *United for Climate Justice. Policy Paper with Declaration and Guiding Proposals for Progressive*

Climate Action. FEPS. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/book%20united%20for%20climate%20justice%20-%2010.pdf

Global Witness (2020, julio 29). *Defender el mañana: crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/

Naciones Unidas (2004). El Estado de derecho y la justicia en transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del secretario general. S/2004/616. https://undocs.org/es/S/2004/616

Naciones Unidas (2012). Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas. A/CONF.216/13. https://undocs.org/A/CONF.216/13

Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

Naciones Unidas (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. LC/PUB.2018/8-

Naciones Unidas (2020). Policy Brief. The impact of Covid-19 in Latin America and the Caribbean. https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_lac.pdf

Mazzucato, M. (2019). *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global.* Penguin Random House.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2019). *Environmental Rule of Law: First Global Report*.

Seddon, N., Sengupta, S., García-Espinosa, M., Hauler, I., Herr, D., & Rizvi, A. R. (2019). *Nature-based Solutions in Nationally Determined Contributions: Synthesis and recommendations for enhancing climate ambition and action by 2020*. IUCN; University of Oxford.

Torres, V. (2014). *Access to information, participation and justice in environmental matters and the Post-2015 Development Agenda: Recent developments in Latin America and the Caribbean*. Prepared for the 3rd UNITAR-Yale Conference on Environmental Governance and Democracy, 5-7 September 2014, New Haven.

Vasconcelos, E. (2019). *Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe: movilidad urbana sostenible*. Documentos de Proyectos, LC/TS.2019/2. CEPAL.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2021). *Latest Submissions*. https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/Pages/LatestSubmissions.aspx

Wendling, Z. A., Emerson, J. W., de Sherbinin, A., Esty, D. C., et al. (2020). *Environmental Performance Index*. Yale Center for Environmental Law & Policy.

World Justice Project (2020). *The World Justice Project Rule of Law Index 2020*. https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2020

Capítulo II
El Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030 como eje fundamental de la reactivación económica nacional en el caso peruano

Carol Mora Paniagua*
Isabel Calle Valladares**

Introducción

En 1992 se adoptó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, donde expresamente en el Principio 10 se reconoce que la mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es garantizando el derecho de la población a la participación en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales, para lo que se requiere un acceso oportuno a

* Abogada titulada con los máximos honores por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en la misma casa de estudios. Especialista en temas de derecho administrativo, derecho ambiental y gestión de recursos hídricos. Directora de Política y Gobernanza Ambiental de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), institución en la que labora desde el año 2010. cmora@spda.org.pe

** Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con segunda especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales por la PUCP y con estudios de maestría en Gobierno y Políticas Públicas en la PUCP. Es coordinadora del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la PUCP y docente en dicha casa de estudios. Directora Ejecutiva de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), donde labora desde 1998. icalle@spda.org.pe

la información y acceso a procedimientos judiciales o administrativos imparciales (Naciones Unidas, 1992, p. 1).

Este reconocimiento internacional fue la base para la adopción de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en Aarhus (Dinamarca), conocida como Convención de Aarhus, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Dicha Convención fue adoptada en el marco de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa y es un tratado ambiental internacional que busca garantizar los derechos de acceso a la información sobre el ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental.

Veinte años después de la adopción de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992, en la Conferencia de las Naciones para el Desarrollo Sostenible (Río+20) en el 2012 se adoptó la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de América Latina y el Caribe, que dio inicio a un proceso regional que concluyó con la adopción en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. El Acuerdo de Escazú es el primer tratado ambiental regional de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

El Acuerdo de Escazú reconoce la importancia de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales para la profundización de la democracia, la protección ambiental, la realización de derechos humanos y el desarrollo sostenible de nuestras sociedades. Es, así, un instrumento esencial para la implementación efectiva de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y especialmente su Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.

1. El Acuerdo de Escazú: una oportunidad

Con relación al primer derecho que el Acuerdo de Escazú busca proteger, el del acceso a la información, el Perú cuenta con normas referidas a la materia desde el 2002, específicamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley n° 27806, vigente desde el 4 de agosto de

2002, que si bien no regula de manera específica el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, sí representa una ley marco clave en tanto ordena un sistema efectivo de acceso a la información pública y considera lo ambiental de manera implícita. Esta ley recoge expresamente el mandato constitucional de que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública y en ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho. Pese al esfuerzo que muchas autoridades han realizado para difundir información a través de sus páginas web y han designando responsables funcionales para dichos efectos, aún se puede identificar que existen autoridades públicas que responden fuera del plazo establecido por la norma.

El segundo derecho regulado en el marco del Acuerdo de Escazú busca que una adecuada participación de la población contribuya a mejorar la eficiencia de las decisiones públicas y permita prevenir los conflictos ambientales que podrían surgir. Se requiere evitar una participación restringida a lo formal, en donde se respetan las disposiciones legales, pero que no implica una auténtica participación de la ciudadanía, es decir, una participación sustantiva, instrumental, pero con valor en sí misma también.

El tercer derecho regulado que el Acuerdo de Escazú busca proteger es el acceso a la justicia en materia ambiental. Dicho derecho se garantiza a través de órganos estatales competentes, de instancias judiciales y administrativas, así como a través de procedimientos efectivos, oportunos, públicos e imparciales.

2. Antecedentes del proceso de negociación del Acuerdo Regional sobre derechos de acceso

En el 2012, diez países de América Latina y el Caribe firmaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (en adelante, la Declaración), entre ellos el Perú, mediante la cual reconocieron la importancia de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental, conocidos como derechos de acceso, y con el fin de lograr la implementación cabal de estos derechos se comprometieron a iniciar un proceso para la adopción de un acuerdo regional con la participación significativa del público.

Para la implementación de la Declaración, los países acordaron en Guadalajara, México, un plan de acción (CEPAL, 2013b). En cumplimiento de dicho plan, entre 2012 y 2014 se llevaron a cabo reuniones presenciales sobre los puntos focales, a través de las cuales se logró compartir experiencias entre los países de la región sobre el ejercicio de los derechos de acceso. Esta información sirvió como insumo para la elaboración de un documento de diagnóstico de la situación regional, que se constituyó en la línea de base de la negociación, y del documento preliminar del acuerdo regional, ambos a cargo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su calidad de Secretaría Técnica del proceso.

En octubre de 2013 se realizó en el Perú la tercera reunión de los puntos focales, cuya organización y liderazgo estuvo a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. En dicha reunión, el entonces ministro del Ambiente del Perú, Manuel Pulgar-Vidal, manifestó que la posición peruana era que el acuerdo regional adoptado debía tener carácter vinculante, tema que a la fecha no había sido debatido por los países signatarios de la Declaración. En la reunión, además, los países acordaron la Visión de Lima (CEPAL, 2013a), documento que reconoce la importancia y los beneficios de los derechos de acceso emanados del Principio 10, así como los valores y principios subyacentes a estos.

En la Decisión de Santiago (CEPAL, 2014), adoptada en la cuarta reunión de los puntos focales realizada en noviembre de 2014, los países signatarios de la Declaración decidieron iniciar la negociación de un instrumento regional sobre los derechos de acceso, para lo cual crearon un Comité de Negociación, abierto a todos los países de América Latina y el Caribe y con la significativa participación del público. Para coordinar las negociaciones, se estableció una Mesa Directiva, integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes y la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. Como puede apreciarse, la participación del Perú resultó esencial en este proceso. Para asegurar la participación del público, se les invitó a nominar dos representantes que mantuvieron un diálogo continuo con la Mesa Directiva.

En mayo de 2015 iniciaron las reuniones de negociación del Acuerdo Regional. En la tercera reunión de negociación, realizada en abril de 2016 en Montevideo, Uruguay, los países signatarios aprobaron las modalidades

de participación del público en el Comité de Negociación. En virtud de lo acordado en la etapa previa a la negociación, específicamente en el plan de acción de Guadalajara, representantes de la sociedad civil, como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, habían venido participando activamente en todas las reuniones, alzando la voz para aportar conocimiento y experiencia, pero sin derecho a voto. No obstante, en las modalidades de participación del público acordadas en Montevideo se estableció expresamente que las propuestas del público serían incorporadas en el documento de negociación en la medida en que al menos un país del Comité de Negociación las respaldara (CEPAL, 2016).

En las reuniones sexta (Brasilia, marzo 2017) y séptima (Buenos Aires, agosto 2017), se discutió la propuesta del público y de algunos países negociantes de incluir un artículo sobre el reconocimiento y la protección a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. La propuesta quedaría plasmada finalmente en el artículo 9 del Acuerdo Regional. Finalmente, en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018 se adoptó el texto final del Acuerdo Regional.

3. El Acuerdo de Escazú en el contexto actual de la pandemia

Habiéndose alcanzado las ratificaciones necesarias, el Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021, coincidiendo con la celebración del día de la Madre Tierra. Su entrada en vigor encuentra a la región en medio de una pandemia que si bien coloca a los países en una situación de urgencia para implementar las medidas de contención, no debe implicar limitaciones a los derechos y las garantías fundamentales ni obviar las exigencias de transparencia. Tampoco debe olvidarse la importancia de la rendición de cuentas como eje de la democracia nacional y de la gestión de los conflictos socioambientales.

En este contexto, el Gobierno peruano ha tomado una serie de medidas enfocadas a gestionar esta pandemia. Sin embargo, se requiere que el proceso de reactivación económica no deje de lado el reconocimiento y el ejercicio pleno de los derechos ambientales que el mismo Estado peruano debe proteger ni los enfoques diferenciados que se requieren para garantizar los derechos de los grupos en situación de especial vulnerabilidad. En este escenario, tanto el Acuerdo de Escazú como la Agenda 2030

proporcionan estándares esenciales para una recuperación pospandemia que ubique a las personas y la naturaleza en el centro de las acciones para la reconstrucción.

4. El acceso a la información pública como presupuesto para una participación efectiva

El Decreto de Urgencia n° 026-2020, que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación de la covid-19 en el territorio nacional, señaló en la Segunda Disposición Complementaria Final que:

> 2. De manera excepcional, declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados. El plazo antes señalado puede ser prorrogado mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros. (2020, p. 1)

En la práctica ello implicó que diversas autoridades públicas no atendieran las solicitudes de acceso a la información y llevó a funcionarios públicos a consultar a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, Dirección General de Transparencia) si, en virtud de las normas dictadas por el gobierno peruano, los plazos para responder a las solicitudes de acceso a la información se encontraban suspendidos. Frente a la consulta, el 28 de marzo de 2020 la Dirección General de Transparencia emitió la Opinión Consultiva n° 20-2020-JUS/DGTAIPD, mediante la cual señala que:

- La declaratoria de Estado de Emergencia no incluyó dentro de las restricciones de derechos constitucionales el ejercicio del derecho

de acceso a la información pública, de modo que, aún en el tiempo que rige el Estado de Emergencia, este derecho puede ser ejercido ante las entidades obligadas por la normativa de transparencia y acceso a la información pública (p. 5).

- Reconoce que en tanto la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional como consecuencia del brote de coronavirus ha restringido el desplazamiento de personas para la prestación y acceso a servicios y bienes que no califican como esenciales, de acuerdo al listado aprobado, por ende es razonable concluir que, *de facto*, la presentación y atención presencial de las solicitudes de acceso a la información pública resulta inviable en tanto dure el aislamiento social (p. 11).
- Reconoce que si la entidad implementó el trabajo remoto y cuenta con canales virtuales para la recepción de solicitudes de acceso a la información pública, debe brindar atención a los pedidos formulados por este medio, cuando tenga acceso a la información solicitada y el solicitante opte como forma de entrega el correo electrónico. De no ser posible, el pedido se atenderá indefectiblemente al concluir el aislamiento social obligatorio (p. 11).

Este caso evidencia la necesidad de asegurar que el Estado cuente con las herramientas tecnológicas y los procedimientos necesarios que le permitan seguir cumpliendo con sus obligaciones de transparencia pasiva. Situaciones como las acaecidas, en las que se requiere tomar medidas de distanciamiento social para reducir la propagación del virus, generan la necesidad de implementar una serie de medidas para potenciar el trabajo en modalidad virtual. Ello representa un desafío para gestionar equipos de manera remota y el trabajo a distancia, en un contexto en donde las limitaciones presupuestales de las propias autoridades y de los funcionarios públicos evidencian la necesidad de repensar los sistemas de información pública del propio Estado y considerar la tecnología como una herramienta para facilitar el intercambio de información compleja casi instantáneamente.

5. Derecho a recibir información en caso de amenaza inminente a la salud pública: lecciones de la pandemia por covid-19

En el artículo 6º numeral 5 del Acuerdo de Escazú se señala que:

> Cada Parte garantizará, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños. Cada Parte deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles. (CEPAL, 2018, p. 22)

Uno de los retos del Perú, al igual que en otros países de la región, es el de proporcionar a los pueblos indígenas información necesaria para la prevención del contagio del coronavirus, considerando la vulnerabilidad especial de dichas poblaciones.

En este marco, el 22 de mayo de 2020, mediante Resolución Ministerial n° 308-2020-MINSA, se aprobó el Plan de Intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia por covid-19, que estableció la necesidad de fortalecer las medidas de prevención ante el riesgo de propagación de covid-19 desde el nivel comunitario. Para ello, estableció:

- Difusión de mensajes educativos para la prevención de la covid-19.
- Protección de las familias para la prevención de la covid-19.
- Organización y capacitación de líderes, lideresas y agentes comunitarios de salud en medidas de prevención de la covid-19.

Entre los desafíos para la implementación efectiva de dicho plan se pueden mencionar los siguientes:

- Garantizar que la información que se entregue a las poblaciones indígenas sea en lenguas indígenas.

- Garantizar que los mensajes educativos que se entreguen a las poblaciones indígenas consideren mensajes culturalmente apropiados.
- Garantizar que los mensajes se entreguen en formatos adecuados y que respondan a las necesidades de los grupos a los que van dirigidos.

Asimismo, además de proporcionar información a las poblaciones indígenas, es necesario que dicha publicidad de información considere que el Estado debe respetar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, incluido el derecho a estar o permanecer en aislamiento voluntario.

6. Obligaciones de transparencia pasiva y activa del Estado

Complementariamente al cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones en materia de transparencia pasiva, también es necesario implementar mejoras para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa a cargo del Estado, lo que implica la obligación de publicar de oficio información con la que cuenta el Estado. En este sentido, la Dirección General de Transparencia se ha pronunciado en la Opinión Consultiva n° 20-2020-JUS/DGTAIPD y ha señalado que "la obligación de publicación de información en los Portales de Transparencia Estándar durante el estado de emergencia se mantiene vigente y sólo en caso de ser imposible ello, por encontrarse en las sedes de las entidades públicas, y no exista la posibilidad de acceder a ella por otros medios virtuales, esta deberá publicarse una vez concluya el Estado de Emergencia" (2020, p. 12).

Lo anterior llama a reflexionar sobre la necesidad de que el Estado no se limite a publicitar la información establecida en el artículo 5 del Decreto Supremo n° 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley n° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Si bien es cierto que este artículo establece una lista preliminar de información que las autoridades podrán difundir progresivamente a través de internet, de acuerdo a su presupuesto, también llama a considerar información adicional que la entidad considere pertinente publicitar.

En este contexto, el reto para las diferentes autoridades es no limitarse a publicar en sus portales de transparencia la información incluida

en esta lista, sino identificar toda aquella información de interés público que pueda ser compartida de manera proactiva a través de sus propios portales de transparencia o de plataformas tecnológicas que permitan acercar al ciudadano al Estado.

7. Participación ciudadana: la virtualización de un derecho fundamental

El Acuerdo de Escazú establece en su artículo 7º, numeral 1, que "Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional" (CEPAL, 2018, p. 24).

Ello evidencia la importancia de que las autoridades provean a la ciudadanía información precisa y oportuna sobre los proyectos que se van a desarrollar en términos de ubicación e impactos ambientales que podrían originar, así como cualquier información de importancia para participar de manera informada en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, en el contexto de la pandemia, donde lo que se busca es promover el aislamiento social obligatorio como medida para prevenir y frenar el contagio del coronavirus, se requiere evaluar las oportunidades para la participación ciudadana durante la evaluación de proyectos y actividades, así como la necesidad de proveer información continua y apropiada a lo largo del tiempo.

Es indudable que el escenario actual complejiza el ejercicio de este derecho fundamental de forma plena. Incluso antes de la pandemia existían cuestionamientos sobre los estándares aplicables en los mecanismos presenciales de participación pública, tales como audiencias públicas y talleres presenciales, en virtud de los cuales ya se habían presentado propuestas reglamentarias para reemplazar estos espacios de diálogo e interacción entre los actores por espacios menos sustantivos o meramente formales. Otro de los principales cuestionamientos dice, en relación con los resultados de los procesos de participación ciudadana durante la evaluación de impacto ambiental, que no termina de mostrar la forma en que las conclusiones de estos procesos son interiorizadas en la decisión pública e incluso se ven reflejadas en los compromisos y obligaciones socioambientales que asume el titular respecto de la operación.

En el contexto de la pandemia este escenario se complejiza aún más, pues no solo se amplifican las voces que llaman a acelerar la inversión y aminorar los caminos que pudieran "dilatar" el impulso de la economía, sino que también se dificultan las oportunidades para un diálogo significativo en instancias presenciales que permita asegurar la calidad de las decisiones y el ejercicio efectivo del derecho a participar en los asuntos ambientales. Bajo esta lógica pareciera que no existe mucho dónde escoger: las opciones serían llevar adelante procesos de participación virtuales, haciendo uso de las tecnologías de la información, o no realizarlos. Hemos visto cómo una serie de derechos o libertades fundamentales han quedado suspendidas en este escenario, por lo que el riesgo de prescindir de esta fase esencial para la legitimación de las decisiones públicas es real.

Lo anterior nos lleva a insistir en que, pese a la emergencia y la crisis económica que como impacto conexo trae la pandemia, el Perú tiene aún la obligación de explorar las rutas menos restrictivas para la participación pública. Efectivamente, el reciente Decreto Legislativo n° 1500 que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público-privada ante el impacto de la covid-19, establece que los mecanismos de participación ciudadana que se realizan: (i) antes o durante la elaboración del instrumento de gestión ambiental; (ii) durante el procedimiento de evaluación ambiental; y (iii) durante la ejecución del proyecto de inversión pública, privada y público-privada deben adecuarse, en su desarrollo e implementación, a efectos de cumplir las medidas sanitarias establecidas por el Poder Ejecutivo como consecuencia del brote de covid-19.

En ese contexto, la norma establece una serie de criterios para la implementación de los mecanismos de participación; estos son: que se adecúen a las características particulares de los proyectos, de la población que participa y del entorno donde su ubica. Como puede apreciarse, la norma no señala una única forma de implementar la participación pública, sino los criterios y estándares que han de cumplirse para que sea significativa. La norma establece asimismo algunos de los posibles resultados esperados en el marco de esta participación pública: (i) que la población pueda contar efectiva y oportunamente con la información del proyecto de inversión; (ii) que el canal de recepción de aportes, sugerencias y comentarios esté disponible durante el periodo que tome la participación

ciudadana; (iii) que se identifique al ciudadano/a que interviene en el proceso de participación y (iv) que este último tenga la posibilidad de comunicar sus aportes, sugerencias y comentarios, cumpliendo así con las disposiciones contenidas en las normas vigentes.

Desde este enfoque, se consideran ausentes dos aspectos esenciales. El primero, relacionado con la fase de consideración de las observaciones y adopción de consensos. Al respecto, el mecanismo contemplado en la norma pareciera quedar limitado a los aportes de una de las partes mientras que no queda evidenciada la retroalimentación estatal, aspecto que se agudiza con el hecho de que el marco legal actual no prevé una real forma de representar los resultados de la participación pública en los compromisos y las obligaciones textuales de los estudios de impacto ambiental aprobados. En segundo lugar, la participación pública parece quedar aquí limitada a cuestionar las características de una decisión de inversión pública, privada o público-privada ya adoptada. Existe consenso en que la participación pública no busca ni está pensada *a priori* para generar oposición a los proyectos, pero el momento en que se realiza, cuando todas las opciones están abiertas, es trascendental para asegurar el ejercicio efectivo del derecho. La participación pública no se restringe a la socialización de las medidas; así, debemos procurar todos los esfuerzos necesarios para que las medidas sean efectivas y eficaces; los proyectos de inversión pueden ser mejor diseñados si incorporan variables ambientales y sociales en etapas estratégicas de la decisión pública.

Sobre la forma, se menciona en el decreto legislativo que para la participación pública deberán utilizarse medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible y así lo determine la autoridad competente en la evaluación del plan de participación ciudadana o en su modificación; en este sentido, el desafío reglamentario en términos de accesibilidad, inclusión, interculturalidad y debido procedimiento serán esenciales teniendo en cuenta las brechas de acceso a la información, de acceso a tecnologías y las limitaciones en la interacción y la verdadera comunicación. Hubiera sido muy propicio que a nivel legal se establecieran directrices más específicas, de manera que la discrecionalidad administrativa quedara lo suficientemente reglada en atención a los bienes jurídicos y los derechos fundamentales involucrados.

Finalmente, un aspecto preocupante tiene que ver con la temporalidad de este régimen excepcional. Efectivamente, resulta complejo identificar una alternativa que combine los esfuerzos de protección a poblaciones vulnerables con el deber de dinamizar las inversiones, por lo que ese equilibrio puede resultar sumamente complejo; por ello, resulta importante establecer plazos razonables.

8. Consulta previa, libre e informada en el marco del Convenio 169 de la OIT: la virtualización de un derecho fundamental

Caso aparte es la discusión sobre si la virtualización de los procesos de participación ciudadana debe extenderse a la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Más aún cuando recientemente el Ministerio de Economía y Finanzas ha informado que su cartera financiará al Ministerio de Cultura para que identifique todos los pueblos originarios del país como modo de acelerar proyectos mineros y que, en el caso específico del proyecto aurífero San Gabriel, la consulta previa se realizará a través de mecanismos virtuales a excepción de la última etapa, en donde el diálogo sería presencial.

Considerando que la consulta previa tiene por finalidad que los pueblos indígenas puedan influir en las decisiones del Estado que sean susceptibles de afectarles en sus derechos colectivos, se aprecian algunas ausencias que vale la pena destacar. La primera de ellas es la ausencia de recursos y tecnologías como internet, así como los problemas de conectividad por la ubicación de las poblaciones indígenas que no permiten una participación efectiva a lo largo de las distintas etapas del proceso de consulta. En segundo lugar, el proceso de diálogo se realiza sin considerar las prácticas culturales que tienen estas poblaciones indígenas para la toma de decisiones.

Por tanto, al igual que en el caso de la participación pública, el proceso de consulta no puede restringirse a la socialización de las medidas, sino que requiere realizar todos los esfuerzos necesarios para que se lleve a cabo un verdadero diálogo intercultural entre el Estado y las poblaciones indígenas.

Finalmente, es importante considerar que, más allá del contexto de pandemia por el que se atraviesa actualmente, no puede dejarse de lado la necesidad de que el Estado establezca con claridad y precisión el momento en que una medida legislativa o administrativa que afecte directamente a los pueblos indígenas debe ser materia de consulta, precisando la oportunidad para ejercer efectivamente este derecho. Al respecto, ya la Defensoría del Pueblo ha señalado que “la consulta previa debería realizarse durante el proceso de evaluación de impacto ambiental. Así, el pueblo indígena puede involucrarse y tener certeza de que los aspectos de su especial interés y preocupación sean adecuadamente considerados” (Defensoría del Pueblo, 2016, p. 2).

En ese sentido, resulta indispensable reconocer que la determinación de la oportunidad de aplicación del derecho a la consulta previa es un aspecto vital para el efectivo ejercicio del derecho. El carácter previo no solo involucra anterioridad, sino que debe ser interpretado acorde con el principio de oportunidad. Consideramos que si bien los sectores cuentan con la discrecionalidad normativa para definir cómo se incorpora la aplicación de este derecho y de las disposiciones de las normas sobre la materia, en tanto son las entidades promotoras, sí es esencial que se formulen directrices claras para evitar escenarios de desprotección, los cuales no solo afectarán los derechos de los pueblos indígenas u originarios, sino también los esquemas de seguridad jurídica en el que se deben desarrollar las inversiones.

9. Temporalidad del régimen de excepción causado por la pandemia para la participación ciudadana en el Perú

Los artículos 1º y 2º del Decreto Legislativo 1500 hacen referencia al ámbito de aplicación. Al respecto, abordan las medidas para mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión pública, privada y público-privada, a fin de mitigar el impacto y las consecuencias ocasionadas por la propagación de la covid-19. En virtud de la redacción de los artículos del decreto, pudiera entenderse que el mecanismo de participación pública establecido en la norma podría trascender la emergencia sanitaria y mantenerse incluso luego de controlada la pandemia (ya sea por la universalización de una vacuna o por un tratamiento efectivo). Es decir, el período de reactivación podría durar años, incluso cuando el

mandato de distancia social ya no fuera obligatorio. La norma tampoco diferencia entre aquellos proyectos de inversión que por su naturaleza ameritan medidas de fomento o promoción al tratarse de servicios públicos o actividades esenciales y aquellos que, por ejemplo, ya tenían títulos habilitantes vencidos, lo que no se condice con el propósito de la norma y la excepcionalidad de la medida.

Al respecto, en el Decreto Legislativo 1500 se señala que este tiene por objeto establecer medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, así como de las certificaciones ambientales, y que las autorizaciones, permisos, licencias y cualquier otro título habilitante que tenga vigencia temporal, así como las certificaciones ambientales que resulten necesarias para la implementación de proyectos de inversión pública, privada o público-privada en infraestructura pública o servicios públicos, cuya vigencia culmine hasta el 31 de diciembre de 2020, se mantienen vigentes por doce meses posteriores a la fecha de su vencimiento.

10. La participación pública durante el ciclo de vida de los proyectos de inversión

Cuando se habla de participación pública se suele acotar el ejercicio del derecho a los procesos de evaluación de impacto ambiental, en tanto el estudio de impacto ambiental es la herramienta esencial para la gestión ambiental de los proyectos de inversión. No obstante, la participación durante la ejecución de los proyectos es igual de importante y es así como en el marco legal peruano se pueden encontrar por lo menos los siguientes escenarios en los que puede ejercerse la participación pública *ex post*.

Por un lado, existe el monitoreo ambiental en el marco de la fiscalización ambiental que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) desde el año 2014 y mediante el cual se admite que la ciudadanía intervenga en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA, en ejercicio de su función evaluadora. Tales labores se realizan a efectos de medir la presencia y la concentración de contaminantes en el ambiente. Complementariamente, en el caso del proceso de identificación de sitios impactados por la actividad de los hidrocarburos, regulado desde el 2017, se admite que los equipos de monitoreo de las

federaciones puedan brindar información vinculada sobre posibles sitios impactados y acompañar al personal del OEFA durante el desarrollo de la visita de reconocimiento o la ejecución de las actividades en calidad de observadores, previa coordinación del OEFA.

Asimismo, y con una perspectiva más innovadora, se destaca la participación pública durante la evaluación ambiental temprana (EAT) del OEFA. La EAT es una fase del macroproceso de fiscalización ambiental que busca generar una suerte de línea base ambiental de los proyectos en fase de exploración y con ello poder ir midiendo el impacto o el daño ambiental desde el ámbito de la fiscalización. Efectivamente, la EAT es un tipo de evaluación desarrollada desde el 2017 por la Dirección de Evaluación Ambiental del OEFA y fue prevista en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa) del OEFA de los años 2017, 2018, 2019 y 2020.

Se trata de una evaluación dirigida a actuar preventivamente, desarrollada a través de monitoreos ambientales en proyectos que se encuentran en etapa de exploración. Esta evaluación busca conocer el estado de la calidad ambiental y desarrollar una línea de base de los proyectos antes del inicio de actividades de explotación o del inicio de las operaciones. Busca conocer el estado de la calidad de diferentes componentes ambientales del ámbito de un proyecto minero, hidrocarburífero o energético antes del inicio de las operaciones para realizar acciones con enfoque preventivo y brindar más información para las otras acciones de fiscalización ambiental que desarrolla el OEFA.

En un escenario ideal, la EAT podría ser un factor esencial para generar confianza en las poblaciones impactadas, incrementar la calidad de la información ambiental de los proyectos de inversión y gestionar los conflictos socioambientales en etapas estratégicas. Lo interesante de esta herramienta en el ámbito de la fiscalización es que ha venido siendo desarrollada en el Perú con un enfoque participativo conforme a los términos del Reglamento de Participación Ciudadana para acciones de monitoreo ambiental a cargo del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo n° 032-2014-OEFA/CD y modificado por la Resolución de Consejo Directivo n° 003-2016-OEFA/CD.

Aunque la evaluación ambiental del OEFA no busca precisamente el inicio de acciones de investigación ni acusación a los administrados,

podemos afirmar que cumple un rol estratégico en relación con la gestión de la información ambiental de las áreas que van a ser intervenidas, lo cual contribuye, al mismo tiempo, a generar información confiable y adicional a la que reporta un operador en su instrumento de gestión ambiental y permite cruzar información durante el ciclo de vida de los proyectos. Asimismo, gracias al enfoque participativo que permite la intervención de terceros en las acciones de toma de muestras y monitoreo, permite legitimar en cierta medida las decisiones públicas y elevar la predictibilidad para los actores involucrados.

Conclusiones

En los últimos años, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) ha venido realizando notables esfuerzos no solo por transparentar sus procesos incluyendo muestreos paralelos en el monitoreo, sino también por legitimar sus acciones profundizando el acceso a la información y a la participación. Todo ello ha quedado sin duda restringido y limitado en el actual escenario de la pandemia. De hecho, conforme a lo establecido en el artículo 7º del Decreto Legislativo nº 1500, se ha exonerado a los administrados de la obligación de presentar ante las entidades con competencia ambiental los reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social que implique trabajo de campo, así como de la realización de actividades necesarias para dicho fin, salvo en determinados escenarios excepcionales que ameriten emergencias o riesgos ambientales. Cabe hacer notar que dicha exoneración queda suspendida una vez que la actividad sujeta a fiscalización ambiental se reinicie.

Un tema que no se encuentra regulado y que sin duda representa un vacío normativo importante es el de crear las herramientas para una participación efectiva una vez que las actividades y proyectos en el ámbito del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental hayan concluido. Aun cuando actualmente el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace) administra un registro público de certificaciones ambientales que contiene información actualizada sobre los instrumentos de gestión ambiental que rigen las actividades, a la fecha no existe ningún mecanismo que informe adecuadamente a las poblaciones del área de influencia de un proyecto de inversión que dichas

certificaciones han devenido en caducas por pérdida de vigencia. De lo anterior se deduce que no existen canales adecuados de transparencia que permitan advertir a las poblaciones sobre cualquier inicio de actividades sin contar con instrumentos de gestión ambiental o simplemente sobre la pérdida de la viabilidad ambiental de la actividad. La participación pública debe tener lugar durante todo el ciclo de un proyecto o actividad, incluidas las actividades de cierre, como modo de canalizar adecuadamente las inquietudes de la comunidad y disminuir o manejar las incertidumbres.

Como puede apreciarse, no son pocos los desafíos a los que nos enfrenta el nuevo contexto de la pandemia en términos de democracia ambiental. Es más, la participación pública enfocada como requisito y no como derecho fundamental e instrumental arrastra una serie de brechas en su implementación desde antes de la crisis sanitaria y económica, pero es evidente que la eficacia de la misma se ve agudizada por los desafíos de dinamización de la economía que, aunque no son escenarios antojadizos, sí demandan la plena observancia de las garantías mínimas para no desnaturalizar el ejercicio de la participación pública. Menos aún en un escenario donde la ciudadanía considera la ratificación del Acuerdo de Escazú por parte del Congreso peruano como un paso impostergable en la agenda pública nacional y regional.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013a). Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental. Lima, 31 de octubre. https://www.cepal.org/es/publicaciones/38733-vision-lima-un-instrumento-regional-derechos-acceso-materia-ambiental

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013b). Plan de acción hasta 2014 para la implementación de la declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y su hoja de ruta. 17 de abril 2013, Guadalajara, México. https://www.cepal.org/es/publicaciones/38730-plan-accion-2014-la-implementacion-la-declaracion-la-aplicacion-principio-10-la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). Decisión de Santiago. Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados

por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 10 de noviembre. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). Informe de la Tercera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Escazú, 4 de marzo. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (1998). Ahrus, 25 de junio. http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf

Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2012). https://accessinitiative.org/sites/default/files/declaracion_principio_10_espanol.pdf

Decreto de Urgencia n° 026-2020 de 2020 (15 de marzo), que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del Coronavirus (covid-19) en el territorio nacional. *Diario Oficial del Bicentenario*, n° 15313.

Decreto Legislativo n° 1500 de 2020 (11 de mayo), que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del covid-19. *Diario Oficial del Bicentenario*, n° 15415.

Defensoría del Pueblo (2016). *Informe n° 003-2016-DP/AMASPPI-PPI sobre el proceso de consulta previa del proyecto de exploración minera La Merced*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1191892/Informe-N-003-2016-DP-AMASPPI-PPI-La-Merced20200803-1197146-y5i4qr.pdf

Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (DGTAIPD) (2020). Opinión Consultiva n° 20-2020-JUS/DGTAIPD. Lima, 28 de marzo.

Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). Río de Janeiro, 14 de junio. https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (2014). Resolución de Consejo Directivo n° 032-2014-OEFA/CD. Lima, 2 de septiembre.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (2016). Resolución de Consejo Directivo n° 003-2016-OEFA/CD. Lima, 24 de febrero.

Resolución Ministerial n° 308-2020-MINSA (22 de mayo de 2020), Plan de Intervención del Ministerio de Salud para Comunidades Indígenas y Centros Poblados Rurales de la Amazonía frente a la emergencia del covid-19. Lima, 22 de mayo.

Capítulo III
Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus

Henry Jiménez Guanipa*

Introducción

Los derechos de acceso en el ámbito medioambiental, vale decir, a la información, a la participación y a la justicia, consagrados en las legislaciones nacionales de los países de América Latina y el Caribe y Europa, encuentran sus primeros antecedentes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 y en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. En el PIDCP, el artículo 19, n° 2, referido a la libertad de expresión, señala que ese derecho abarca la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por su lado, la Carta Mundial de la Naturaleza (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1982) hace referencia, en el numeral 16, a la divulgación al público, por medios apropiados, de las estrategias para la conservación de la naturaleza

* Máster en Derecho (LL.M.) por la Universidad de Heidelberg y doctor en Derecho por la Universidad Ruhr-Bochum de Alemania. Investigador visitante del IBE (Uni-Bochum) y del MPIL-Heidelberg. Profesor y coordinador de diversos programas y seminarios internacionales sobre cambio climático, energía y derechos humanos. Consultor senior en proyectos sobre eficiencia energética. Miembro de la firma de abogados WIRTH Rechtsanwälte, Mannheim, Alemania. hjimenezj@gmail.com

para permitir la consulta efectiva y la participación. El numeral 23, en tanto, además del derecho a la participación en la formulación de decisiones de interés directo para el medio ambiente, establece el derecho a tener acceso a medios de reparación cuando su entorno haya sufrido daños o degradación. Finalmente, el numeral 24 complementa indicando que cada persona tiene el deber de esforzarse por asegurar que se cumplan los objetivos y requisitos de la Carta, bien de modo individual o en asociación con otros o a través de la participación en el proceso político, configurando la trilogía de los derechos de acceso.

Sin embargo, es la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 la que desarrolla los tres pilares tal como se conocen actualmente y hace visible los tres derechos de acceso para tratar los asuntos ambientales. Veinte años más tarde, el documento de Río+20 de 2012, "El futuro que queremos", exhorta en el numeral 99 a la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales, según proceda.

En el caso de la Unión Europea (UE) es importante destacar que estos tres derechos habían comenzado a desarrollarse a partir de 1985 mediante las directivas 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Esta última se inspiró en los principios y objetivos de los programas de medio ambiente de la Comunidad Europea de 1973 (4), 1977 (5) y 1983 (6), y, sobre todo, del programa de 1987 (C 328/01) relativo a la continuación y aplicación de una política y de un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente (1987-1992), los cuales, a su vez, se remontan a los resultados del Consejo Europeo celebrado en París en octubre de 1972 (López Ramón, 1986; Fernández de Gatta Sánchez, 1985; Martínez & Iglesias, 2018), en el que se reconoció la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente, siguiendo los postulados de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en junio de ese mismo año.

Con estos antecedentes, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) promovió la Convención sobre el Acceso a

la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), adoptada el 25 de junio de 1998, en la IV Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca. La Convención de Aarhus entró en vigor en 2001[1]. La UE la incorporó a su acervo comunitario mediante la Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005, por lo que es parte de esta desde entonces.

En América Latina y el Caribe sucedió lo propio, pero veinte años más tarde, bajo el auspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En efecto, el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica, 24 países de la región adoptaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. El Acuerdo se abrió a la firma de los 33 países de América Latina y el Caribe el 27 de septiembre de 2018 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, en ocasión de la 73° Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, y entró en vigor el 22 de abril de 2021. Ambos acuerdos ponen en práctica el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, ofreciendo una plataforma única a los Estados para fortalecer la capacidad de protección del derecho de todas las personas de la generación actual y de las generaciones futuras a vivir en un medio ambiente sano.

El presente trabajo se estructura en cuatro partes. En la primera ofrece una visión general sobre los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. En la segunda hace referencia al alcance del concepto de *autoridad competente* y, dentro de él, el papel que juegan las entidades privadas en el marco del Acuerdo de Escazú. En la tercera parte se analiza el concepto de *autoridad pública* dentro del cual se encuentran las entidades privadas, recogido en la Convención de Aarhus. Finalmente se incluyen unas reflexiones a modo de conclusiones.

---

[1] Son parte de la Convención 47 Estados de Europa y Asia Central. Entre ellos figuran los 28 Estados miembros de la UE y la propia UE. En el ámbito de la UE, las obligaciones derivadas de la Convención se ejecutan por medio del Reglamento 1367/2006, conocido como el Reglamento de Aarhus. Para más detalles, véase Consejo de la Unión Europea (2017).

1. El acervo normativo de los tres derechos de acceso

1.1. Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información, como parte del derecho a la libertad de expresión, fue reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, así como en la Declaración de Chapultepec de 1994. En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó en 1997 la Oficina del Relator Especial para la Libertad de Expresión y en 2000 aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, lo que sin duda representó un avance significativo en esta materia para la región (OEA, 2011, p. 50). De hecho, en la mayoría de los países se cuenta con una norma de rango constitucional y en 23 ya se tiene una ley de acceso a la información pública (CEPAL, Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe, 2021a), con lo cual la región se ha venido posicionando en este campo, en gran medida gracias al impulso dado desde la OEA (2010) en la promoción de una Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. Por otro lado, y como complemento, se dispone de la jurisprudencia de la Corte IDH de 2006 y 2010 sobre el derecho de acceso a la información y de algunas decisiones de tribunales nacionales que han reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de carácter universal.

Fue después de la Cumbre de la Tierra de 1992 que la inmensa mayoría de los países de América Latina y el Caribe dieron sus primeros pasos para legislar en materia ambiental. A partir de ese año se promulgaron importantes leyes que incluyeron una arquitectura institucional, mediante la creación de ministerios o despachos, para atender los asuntos ambientales bajo una óptica orientada a la sostenibilidad. De hecho, solo Barbados, Granada y Paraguay carecen de una ley especial ambiental, aunque en el caso de este último existe la ley que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría de Ambiente, n° 1561/00 de 2000 (reformada en 2014), como norma que regula el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional (CEPAL, 2018, p. 34). Por otro lado, solo disponen de instrumentos jurídicos anteriores a la Cumbre de la Tierra

de 1992[2]: Surinam, con la Ley sobre la Conservación de la Naturaleza, n° 26 (1954) reformada en 1992; Brasil, mediante la Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, n° 6938 (1981) reformada en 2013; Guatemala, con la Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente, Decreto 68 de 1986; y Saint Kitts y Nevis, mediante la Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental, n° 5 de 1987, reformada en 1996.

Cabe destacar que, en referencia a las leyes específicas sobre acceso a la información ambiental, solo Argentina (Ley 25.831: Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental, 2004) y Brasil (Lei n° 10.650 de 2003) disponen a la fecha de ese tipo de legislación (CEPAL, 2018).

Es importante señalar que existe una diferencia de contenido fundamental, aunque no de principios, entre la normativa general de acceso a la información y la normativa específica de acceso a la información ambiental. La información ambiental se refiere, como lo señala el Acuerdo de Escazú, a

> […] cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales. (Acuerdo de Escazú, 2018)

A pesar de la evidencia de que efectivamente la tendencia ha sido progresiva a nivel nacional y regional en cuanto al reconocimiento del derecho al acceso a la información en América Latina y el Caribe, tal y como afirman la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y la CEPAL, la experiencia demuestra claras dificultades para la aplicación efectiva de la legislación sobre libertad de información, en particular en el establecimiento de mecanismos adecuados que permitan el acceso a la información de manera oportuna,

[2] En 2020 Surinam promulgó asimismo la Ley Marco Ambiental (nº 97 de 2020), disponible en la página web del Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

la promoción de una cultura de transparencia y gobierno abierto y el fomento de la demanda pública por información (Unesco, 2017; CEPAL, 2018). Estos elementos o barreras serán aspectos que deberán considerarse en el ámbito de aplicación del Acuerdo de Escazú.

1.2. Derecho de acceso a la participación

Un hecho innegable es el poder transformador que continúa mostrando la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972). En el capítulo II del informe final de la Conferencia (A/CONF.48/Rev.1), referido al Plan de Acción para el Medio Humano, se destaca, en la recomendación 97, el llamado al secretario general para que se adopten las disposiciones necesarias a fin de "Establecer un programa de información destinado a suscitar el interés de los particulares por el medio humano y a lograr la participación del público en su ordenación y control". Más adelante insiste en que "deberá prever los medios de estimular la participación activa de los ciudadanos y despertar el interés y lograr la contribución de las organizaciones no gubernamentales en la salvaguardia y el mejoramiento del medio". Del mismo modo, en la transcripción del debate general (capítulo VIII, párrafo 52), se destaca que muchos oradores señalaron "la necesidad de la participación de la población, en particular de los jóvenes, y del apoyo del interés público en las cuestiones relativas al medio; si no había una demanda de la colectividad no se emprendería ninguna acción, que, en todo caso, tampoco resultaría eficaz sin el apoyo del público" (ONU, 1972).

Un estudio publicado por la CEPAL (2018) nos muestra cómo el derecho de acceso a la participación en la vida pública nacional, y en temas ambientales en particular, continúa su curva de crecimiento. Varios ordenamientos jurídicos elevan el derecho a la participación pública en asuntos ambientales al rango constitucional; tal es el caso de países como Colombia, Ecuador y Venezuela. Otros, como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Honduras, han promulgado leyes sobre participación pública que, si bien no son explícitamente ambientales, reconocen y garantizan el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, entre ellos los ambientales.

Probablemente el impacto más importante del reconocimiento a la participación de la ciudadanía en los asuntos ambientales, energéticos,

forestales y en todos aquellos donde el tema central es la sostenibilidad es que fortalece el activismo ciudadano, dando un piso legal muy importante a las acciones judiciales para enfrentar el cambio climático. Desde luego, no menos importantes son las movilizaciones y las acciones sociales e incluso políticas. Sin embargo, la interposición de acciones está demostrando que el poder judicial juega y jugará un papel determinante como actor en el mayor desafío que estamos enfrentando: el deterioro del medio ambiente. El Acuerdo de Escazú, en su artículo 8, garantiza el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento, "cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales".

Los marcos regulatorios de México, Brasil, Guatemala y Honduras son una muestra de lo que está en evolución y que también constituye un gran desafío para aquellos países que carecen de leyes que faciliten la participación ciudadana, pues, lejos de constituir una carga, estas representan una posibilidad para sumar las voluntades que se necesitan para que la acción ambiental no sea de un grupo de vanguardia, sino que constituya el estado común, donde al invocar la justicia sea posible modificar, aprobar o dejar sin efecto medidas, acciones, políticas y normas que no favorezcan al medio ambiente y los derechos humanos.

En el caso de la Convención de Aarhus, la garantía de la participación del público en las decisiones relativas a determinadas actividades se desarrolla en el artículo 6 y se enumeran expresamente en el anexo 1, que abarca refinerías de petróleo y de gas, instalaciones de gasificación y licuefacción, centrales térmicas e instalaciones destinadas a la cría intensiva de aves o de cerdos, entre otras. Lo anterior marca una diferencia sustancial con el Acuerdo de Escazú, que no explicita el conjunto de actividades que *ad initio* son consideradas de extremo cuidado desde el punto de vista medioambiental, en particular porque la actual crisis sanitaria provocada por la covid-19 ha dejado en evidencia la importancia de combatir el cambio climático, dado que la aparición de enfermedades transmitidas por *vectores* se ve favorecida principalmente por la contaminación atmosférica y los cambios en el clima (Beyer et al., 2021, p. 2). Esto ha sido mencionado reiteradamente por la Organización Mundial de la Salud (OMS et al., 2003, p. 7). De hecho, la conclusión a la que han llegado varias investigaciones es que las mayores tasas de fallecimientos

por coronavirus se producen en las zonas con mayor polución y exposición a partículas nocivas PM2,5 (Xiao Wu et al., 2020, p. 4).

1.3. Derecho de acceso a la justicia

En América Latina y el Caribe, el acceso a la justicia en asuntos ambientales se encuentra subsumido en los principios y la normativa interamericana, tales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el Protocolo de San Salvador, así como en la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y en las legislaciones nacionales. Con su entrada en vigor, el Acuerdo de Escazú vendrá a reforzar el marco para la protección del derecho de las presentes y futuras generaciones a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

En la figura 1[3] se observan tres categorías que describen el grado de protección, reconocimiento e incorporación constitucional del derecho al medio ambiente sano en América Latina y el Caribe. En la primera, distinguidas con la franja más oscura, se encuentran los veinte países que contemplan en sus constituciones el derecho a un medio ambiente sano, en algunos casos, complementado con la expresión "saludable y ecológicamente equilibrado"; en otros, como El Salvador, orientado a un determinado grupo vulnerable, como las niñas y los niños, y en el caso de Belice hace referencia a la protección del medio ambiente en el preámbulo. Ellos son: Argentina (art. 41), Belice (preámbulo), Bolivia (art. 33), Brasil (art. 225), Chile (art. 19.8), Colombia (art. 79), Costa Rica (art. 50), Cuba (art. 75), Ecuador (art. 14 y 66), El Salvador (art. 34), Guyana (art. 149J [1]), Honduras (145), Jamaica (art. 13), México (art. 4.5), Nicaragua (art. 60), Panamá (art. 118), Paraguay (art. 7), Perú (art. 2.22), República Dominicana (art. 67) y Venezuela (art. 127).

En la segunda categoría se encuentran cuatro países: Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Uruguay, que si bien no disponen de una norma constitucional que reconozca el derecho a un medio ambiente sano, la ratificación del Acuerdo de Escazú

---

[3] Véase el mapa del tratamiento constitucional del derecho a un medio ambiente sano en CEPAL, Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe (CEPAL, 2021b).

viene a llenar ese vacío, ya que, como se desprende del contenido de su artículo 4 (1), "Cada Parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo".



Figura 1. América Latina y el Caribe: países con disposiciones de rango constitucional sobre el derecho al medio ambiente sano

Fuente: elaboración propia con la base en la información del Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe (CEPAL, 2020).

En la tercera categoría se agrupan diez países: Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guatemala, Haití, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago, los cuales no contemplan el derecho a un medio ambiente sano ni han ratificado el Acuerdo de Escazú.

2. La autoridad competente: alcance y obligaciones medioambientales en el marco del Acuerdo de Escazú

2.1. La autoridad competente y las entidades privadas

En virtud el Acuerdo de Escazú, las Partes, entiéndase los Estados, tienen el deber de garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que esté en su poder, bajo su control o custodia (art. 5, numeral 1). Frente a esta disposición, surge la interrogante respecto a qué sucede cuando la información está en manos privadas, es decir que no está bajo control directo de una institución pública porque ha sido delegada mediante concesiones, convenios, contratos u otras formas de delegación.

Si bien el Acuerdo de Escazú no ofrece un ámbito de desempeño y caracterización del sector o entidades privadas, en el art. 6.12 sí hace una mención que permite establecer ciertos parámetros, en particular cuando se refiere al marco de medidas necesarias que las Partes adoptarán para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

En referencia a la autoridad competente, el art. 2, letra b, precisa que dicha autoridad se debe entender, en cuanto a la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 5 (acceso a la información ambiental) y 6 (generación y divulgación de información ambiental), como toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomas de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, es decir, que estén bajo su control directo. No obstante agrega, y así se entiende, que ese poder se amplía “cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos,

pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados". Lo anterior debe leerse en clave de un control indirecto pero efectivo que permite que la información en posesión de autoridades o entidades privadas pueda ser puesta en manos del solicitante cuando esta ha sido requerida, con lo cual el organismo e indistintamente la entidad privada queda investida de una suerte de autoridad pública a los fines de la obligación de compartir la información de la que dispone, derivada de una actividad de interés público que corresponde al ámbito de competencia del Acuerdo de Escazú sobre derechos humanos ambientales.

Para reafirmar esto, el artículo, 6 numeral 9, amplía los parámetros del ejercicio efectivo del acceso a la información a los casos en que el Estado ha delegado o transferido actividades de interés público a entidades privadas y en ese sentido alienta a las Partes a promover el acceso a la información ambiental contenida en concesiones, contratos, convenios o autorizaciones otorgadas y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos. El numeral 12 del mismo artículo señala que cada Parte adoptará las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular lo relacionado con sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente. Adicionalmente, el numeral 13 insta a las Partes a incentivar a las empresas públicas y privadas a elaborar informes de sostenibilidad que reflejen su desempeño social y ambiental.

2.2. Principios que deben guiar a las Partes y a las empresas o entidades privadas

Las actuaciones tanto de las Partes como de las empresas o entidades privadas que ejercen responsabilidades de interés público vinculadas al medio ambiente deben guiarse por el debido respeto de los derechos humanos y los principios y estándares contenidos tanto en el Acuerdo de Escazú como en el derecho internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (CIDH, 2019), los cuales deben aplicarse de manera no discriminatoria, prestando atención especial a los derechos, necesidades y problemas de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones con

mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación (ONU, 2011). Dichos principios y estándares se mencionan a continuación solo a título referencial, pues su desarrollo escaparía al propósito de este trabajo. En el marco de las Naciones Unidas:

- Acuerdo de Escazú: todos los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, como se menciona en su preámbulo, así como los 11 principios específicos contenidos en el art. 3: (i) principio de igualdad y principio de no discriminación; (ii) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; (iii) principio de no regresión y principio de progresividad; (iv) principio de buena fe; (v) principio preventivo; (vi) principio precautorio; (vii) principio de equidad intergeneracional; (viii) principio de máxima publicidad; (ix) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; (x) principio de igualdad soberana de los Estados; y (xi) principio pro persona.
- Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar" (ONU, 2011). Los 31 principios ponen en práctica un marco basado en los siguientes pilares: (i) el deber del Estado de proteger los derechos humanos; (ii) la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos; y (iii) la necesidad de mejorar el acceso a las vías de reparación de las víctimas de abusos relacionados con las empresas.
- Pacto Global de las Naciones Unidas: iniciativa en la que participan más de diez mil empresas de todo el mundo que adhieren a diez principios fundamentales en materia de sostenibilidad agrupados en cuatro pilares (derechos humanos, relaciones laborales, medio ambiente y conductas anticorrupción).

En el marco del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos:

- Criterios interamericanos fundamentales en materia de empresas y derechos humanos: (i) centralidad de la persona y de la dignidad humana; (ii) universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos; (iii) igualdad y no discriminación; (iv) derecho al desarrollo; (v) derecho a un medio ambiente sano; (vi) derecho a defender los derechos humanos; (vii) transparencia y acceso a la información; (viii) consulta libre, previa e informada y mecanismos generales de participación; (ix) prevención y debida diligencia en materia de derechos humanos; (x) rendición de cuentas y efectiva reparación; (xi) extraterritorialidad y (xii) combate a la corrupción y a la captura del Estado.
- Estándares interamericanos sobre las obligaciones internacionales de los Estados en el contexto de actividades empresariales: (i) actividades empresariales o económicas y la obligación general de los Estados de respetar los derechos humanos y (ii) actividades empresariales o económicas y la obligación general de los Estados de garantizar los derechos humanos.

2.3. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información en manos de entidades privadas y referencia al Acuerdo de Escazú

El 3 de julio de 2019, el Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 8 de Argentina emitió un fallo histórico en el cual invocó al Acuerdo de Escazú, convirtiéndose en el primer tribunal de la nación en hacer esa referencia para fundamentar la preeminencia del derecho de acceso a la información en materia ambiental (Jiménez Guanipa, 2019).

El caso conocido como Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) c/ YPF SA s/varios se relaciona con las solicitudes de información presentadas a la empresa referida que por su contenido ambiental resulta regulada por las leyes 25.675 (Ley General del Ambiente), 25.831 (Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental) y complementariamente por la Ley 27.275 (Derecho de Acceso a la Información). Frente a ambas solicitudes la empresa denegó brindar la información, alegando estar amparada por la excepción que rige para las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública, establecido en el inciso m) del art. 8 de la Ley 27.725 (Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 8, 2019, pp. 2-3).

El objeto de las solicitudes se relacionaba con las actividades que la empresa estaba ejecutando en el yacimiento de gas y petróleo Vaca Muerta, ubicado en la cuenca Neuquina al sudoeste de Argentina. La organización no gubernamental que realizó la solicitud argumentó que la información de la que se disponía sobre sus actividades solo se refería a aspectos económicos y financieros del emprendimiento, y escasamente abordaba el impacto ambiental y social que la explotación del yacimiento podía ocasionar (Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 8, 2019).

Desde el punto de vista legal, la organización no gubernamental sustenta su solicitud de información en los artículos 41 de la Constitución Nacional (derecho a un ambiente sano), 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (libertad de pensamiento y de expresión), 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (libertad de opinión y de expresión), 16 y ss. de la Ley General del Ambiente, 3 y ss. de la Ley de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental y finalmente el Decreto 1172/03 sobre Acceso a la Información Pública.

La empresa negó en dos oportunidades la información requerida, argumentando: (i) que se encuentra protegida por la excepción que rige para las sociedades anónimas sujetas al régimen de oferta pública, establecido en el inciso m) del art. 8 de la Ley 27.725; (ii) que no puede considerarse a la empresa como el Estado nacional, no resultándole aplicables las leyes 25.831 y 25.675; (iii) que la solicitud de documentación excedía la temática ambiental; y (iv) que son las autoridades públicas competentes las que tienen el deber de brindar la información correspondiente.

El tribunal, antes de decidir, dejó sentado que “El derecho de acceso a la información pública en general, resulta ser trascendental para la vigencia del Estado de derecho y a los fines de la transparencia en la gestión democrática; siendo receptado por la mayoría de los ordenamientos jurídicos y por Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos que poseen en nuestro país jerarquía constitucional” (Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 8, 2019, p. 4). En ese sentido, hace mención del acervo normativo aplicable al caso y destaca instrumentos globales, regionales y nacionales.

En el ámbito universal, la decisión destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y

Culturales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (de conformidad con el art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional), el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 que desarrolla los tres derechos de acceso, destacándose a los fines del caso en cuestión que "toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas". También hace referencia el tribunal a la Declaración de Santa Cruz de Sierra de la OEA, a las Directrices de Bali, a la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública de la OEA (2010), a la Declaración de Río+20 (ONU) y a la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente impulsada en el marco de la Conferencia Río+20.

En el ámbito regional, la segunda evocación[4] que se conozca del Acuerdo de Escazú sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe en un proceso judicial se hace en Argentina, indicando que ese Acuerdo se constituye en "pauta interpretativa a tener en cuenta en lo que al derecho a la información ambiental se refiere" y en ese sentido cita el art. 2, inciso b), el cual define los sujetos obligados por el Acuerdo, donde claramente se ve dibujada la empresa objeto de la demanda.

En el ámbito nacional cita a la Ley 25.831 sobre el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental de 2003 que en el art. 1 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, así como también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas. Cita, asimismo, a la Ley General del Ambiente de 2001 que en su art. 16 dispone que "Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan". Finalmente hace referencia a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

[4] El 14 de noviembre de 2018, con ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México hace la primera referencia al Acuerdo de Escazú en el Amparo en revisión 307/2016 (p. 16).

(SCJN) en el caso Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF SA s/amparo por mora, en la cual el más alto tribunal sostiene que

> […] la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de su gestión.

El tribunal, una vez concluido el examen de las alegaciones de las partes, se pronunció en el sentido del fallo de la SCJN arriba citado e hizo las siguientes precisiones: (i) que efectivamente la entidad es una empresa privada, constituida como sociedad anónima; (ii) que realiza una actividad comercial que ha sido declarada de interés público; (iii) que su patrimonio accionario, en virtud de un proceso expropiatorio en el que se utilizaron fondos públicos en un 51%, pertenece al Estado nacional; este por lo tanto goza de plena capacidad para la formación de la voluntad societaria y designación de sus directores (conf. Ley 26.741); y (iv) que resulta evidente la integración de la misma dentro del sector público nacional, resultando ser, sin dudas, un sujeto obligado a los efectos de la información ambiental, derivado de lo cual resulta inaplicable la excepción del art. 8 inciso m) de la Ley 27.275 alegado por la empresa.

Esta decisión viene a incorporarse y a complementar de alguna manera la jurisprudencia interamericana de 2006 (Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros *vs.* Chile) y de 2010 (Corte IDH, Caso Gomes Lund e outros "Guerrilha do Araguaia" *vs.* Brasil) sobre el derecho de acceso a la información.

3. La autoridad pública: alcance y obligaciones medioambientales en el marco de la Convención de Aarhus

3.1. La autoridad pública y el papel de las entidades privadas

La Convención de Aarhus, a diferencia del Acuerdo de Escazú, no menciona de modo directo y expreso al sector privado o entidades privadas.

Michael Mason (2010), en un análisis crítico sobre el derecho de acceso a la información, señala que este recae directamente sobre las Partes de la Convención y las autoridades públicas constituidas, y corresponde a las entidades privadas solo en la medida en que desempeñan funciones públicas, como energía y agua, relacionadas con el medio ambiente, con lo cual habría una inconsistencia con el propósito de garantizar el derecho de acceso a la información en virtud de la exclusión de los actores privados de los deberes obligatorios con respecto a la divulgación de información.

Jonas Ebbesson (2011) ratifica esa preocupación y sostiene que "la transferencia de recursos, servicios y funciones públicas a entidades privadas conlleva el riesgo de reducir la influencia de los miembros del público en las corporaciones privadas y la administración pública". En otras palabras, la privatización de empresas que administran bienes públicos puede afectar el alcance y los derechos de participación e influencia pública, así como las formas de gobernanza, de diferentes maneras.

En referencia a la *autoridad pública*, la Convención de Aarhus ofrece una definición extensiva, entendiéndola como: (a) la administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel; (b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente; (c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras (a) y (b) precedentes. El literal (c) representa el espacio en el cual se desenvuelven las empresas o entidades privadas en el marco de la Convención de Aarhus.

Por otro lado, las disposiciones de la Convención de Aarhus sobre divulgación de información que abordan el impacto ambiental de los operadores privados funcionan mediante un exhorto a las Partes para que informen "periódicamente al público del impacto sobre el medio ambiente de sus actividades y de sus productos, en su caso, en el marco de programas voluntarios de etiquetado ecológico o de ecoauditorías o por otros medios" (artículo 5 [6]). Asimismo, en el numeral 8 se establece que cada Parte elaborará mecanismos para procurar que el público disponga de

informaciones suficientes sobre los productos, de forma que los consumidores puedan tomar opciones ecológicas con pleno conocimiento de causa.

Mason explica el escaso trato que otorga la Convención de Aarhus a las empresas y entidades privadas en materia de acceso a la información en el contexto de apertura a la democracia de finales de la década de los noventa en la Europa del Este. Plantea el autor que las normas de transparencia contenidas en la Convención de Aarhus se enmarcaron principalmente en un entendimiento liberal del mercado en el que las obligaciones de divulgación de información recaían directamente en las autoridades públicas y solo indirectamente en las instituciones y actores del sector privado, posiblemente en virtud de las implicaciones regulatorias restrictivas (en mayor o menor grado) sobre la inversión privada y las decisiones comerciales que generan daños ambientales significativos (Mason, 2010, pp. 11-13).

Ejemplo de lo anterior es la disposición contenida en el artículo 4.4.d) de la Convención de Aarhus, que señala que una solicitud de información sobre el medio ambiente podrá ser rechazada en caso de que la divulgación de esas informaciones tenga efectos desfavorables sobre "el secreto comercial o industrial cuando ese secreto esté protegido por la ley con el fin de defender un interés económico legítimo". Como ya se ha advertido, ello podría conllevar el riesgo de una desigualdad en la práctica de la implementación de la Convención de Aarhus.

3.2. Directiva 2003/4/CE y el Reglamento de la Unión Europea relativo a la aplicación de las disposiciones de la Convención de Aarhus

Es importante destacar, como indica el quinto considerando de la Directiva 2003/4/CE (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2003), que el propósito del legislador de la Unión es asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con la Convención de Aarhus, estableciendo un régimen general que garantizase el derecho de toda persona física o jurídica de un Estado miembro a acceder a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicha persona esté obligada a invocar un interés determinado (apartados 35 a 37).

Teniendo en cuenta el art. 6 de la Convención de Aarhus, la Directiva se plantea ampliar el alcance de la definición de autoridad pública con el

propósito de incluir a otras personas o entidades que realicen funciones públicas administrativas en relación con el medio ambiente con arreglo al derecho nacional, así como a otras personas o entidades que actúen bajo su control y ejerzan responsabilidades o funciones públicas en relación con el medio ambiente, caso que se estaría refiriendo a las entidades privadas.

En tal sentido, el artículo 3 de dicha Directiva exhorta a los Estados para que hagan lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información medioambiental que obre en su poder *o en el de otras entidades en su nombre* (en alusión a las entidades privadas) a disposición de cualquier solicitante, a petición de este y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado.

El Reglamento de la UE relativo a la aplicación de la Convención de Aarhus en su art. 7 establece el procedimiento a seguir cuando una institución u organismo comunitario reciba una solicitud de acceso a una información medioambiental que no obre en su poder. En primer lugar, deberá informar cuanto antes al solicitante y, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles, sobre la institución, organismo comunitario o autoridad pública, conforme a lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE, a quien puede dirigirse para solicitar la información de que se trate, o bien transmitir la solicitud a la institución u organismo comunitario o la autoridad pública pertinente e informar de ello al solicitante[5]. Por otro lado, el art. 8 prevé el caso en que la información obre en poder de las instituciones y organismos comunitarios o de las autoridades públicas mencionadas o la posean otros en su nombre, caso en el cual, y en particular si se está en presencia de una amenaza inminente para la salud humana, la vida o el medio ambiente provocada por actividades humanas o por causas naturales, las instituciones y organismos comunitarios colaborarán con las autoridades públicas conforme a lo dispuesto en la Directiva 2003/4/CE, previa petición de estas, y les ayudarán a difundir inmediatamente al público que pueda resultar afectado toda la información medioambiental que le permita la adopción de medidas para prevenir o limitar los daños

[5] Cfr. el art. 7 del Reglamento (CE) nº 1367/2006 del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.

provocados por la amenaza (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2006, art. 8).

3.3. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información solicitada a una empresa privada en el marco de la Convención de Aarhus

En el ámbito jurisprudencial, una decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) permite tener mayor claridad acerca de cómo interpretar el contenido del artículo 2 de la Convención de Aarhus sobre el alcance de la definición de autoridad pública y cuáles criterios han de considerarse para incluir a las entidades privadas dentro de esa categoría.

En la decisión C-279/12, Fish Legal y Emily Shirley v. The Information Commissioner, United Utilities, Yorkshire Water y Southern Water, respecto del acceso del público a la información en materia medioambiental, las premisas claves del proceso giraron en torno al contenido del artículo 2.2 (b) de la Directiva 2003/4/CE y del 2.2 (b) de la Convención de Aarhus (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2017).

Al respecto se planteó: (i) qué debe entenderse por una persona que está bajo la definición de "autoridad pública" contenida en el art. 2 (a) o (b); y si (ii) en el supuesto de que las funciones, responsabilidades o servicios de una persona física o jurídica la vinculan con obligaciones de proporcionar información ambiental, estas deben limitarse a la información relevante para esas funciones, responsabilidades o servicios, o se extienden a toda la información ambiental que se posee para cualquier propósito.

Evaluado el caso y los argumentos de las partes, y en particular el contenido del art. 2 de la Directiva 2003/4/CE, el TJUE consideró que empresas tales como compañías de aguas, que prestan servicios públicos relacionados con el medio ambiente, deberían considerarse "autoridades públicas" si se encuentran bajo el control de una entidad o persona de las contempladas en el punto 2, letras (a) o (b) de dicho artículo, y también en el supuesto del artículo 2, punto 2, letra (c) de la Directiva, si esas empresas no determinan con autonomía real la manera de prestar esos servicios y dado que una autoridad pública comprendida en el artículo 2, punto 2, letras (a) o (b) de la citada Directiva 2003/4/CE puede influir de forma decisiva en la acción de esas empresas en el ámbito del medio ambiente (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2017, p. 8).

El Tribunal agrega que el solo hecho de que se trate de una sociedad mercantil sujeta a un régimen regulatorio específico no puede excluir un control en el sentido del artículo 2, punto 2, letra (c) de la Directiva 2003/4/CE, en la medida en que de dicho régimen puede deducirse que la entidad no goza de autonomía real frente al Estado, aun cuando este ya no esté en condiciones de determinar su gestión corriente a raíz de la privatización del sector en cuestión (apartados 68, 70, 71 y 73 y punto 2 del fallo) (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2017, p. 9).

Finalmente señala que como se desprende del artículo 3, apartado 1 de la Directiva 2003/4/CE (disposición esencialmente idéntica al artículo 4, apartado 1 de la Convención de Aarhus), si se califica a una entidad como autoridad pública dentro de una de las tres categorías previstas en el artículo 2, punto 2 de la Directiva, dicha entidad está obligada a poner a disposición de cualquier solicitante la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre y que esté comprendida en alguna de las seis categorías de información enunciadas en el citado artículo 2, punto 1, excepto si la solicitud se incluye en alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 de la misma Directiva (apartados 78 y 83 y punto 3 del fallo) (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2017, p. 9).

Conclusiones

América Latina y el Caribe dispone de un acervo normativo de rango constitucional que garantiza los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, respaldados por una consistente doctrina y jurisprudencia nacional e interamericana, encabezada por la Corte IDH y la CIDH. No obstante, la adopción del Acuerdo de Escazú viene a cubrir una necesidad de sistematización y armonización de todo ese vasto cuerpo normativo que encierran los derechos de acceso en la región, con lo cual se hace visible la existencia de un *Ius Constitutionale Commune Ambiental* que abarca los derechos humanos y el medio ambiente consagrados en el marco de dicho Acuerdo.

Comprender el alcance de la definición de autoridad competente del Acuerdo de Escazú, sus funciones y sus obligaciones, es fundamental para determinar su ámbito de aplicación, particularmente en cuanto a las entidades privadas que desempeñen funciones y servicios públicos, así

como de las concesiones, contratos u otras figuras jurídicas que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos.

La jurisprudencia del Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 8 de Argentina antes mencionado es una clara señal de que las empresas vinculadas a actividades susceptibles de afectar el medio ambiente no están exentas de la obligación de proporcionar la información que oportunamente les es solicitada por particulares interesados.

El debate europeo permite asimismo visualizar los temas de mayor dificultad que podría enfrentar la región de América Latina y el Caribe para la efectiva implementación del Acuerdo de Escazú. Aunque se trate de realidades diferentes, la experiencia europea bien puede aportar lecciones y advertencias.

La definición de autoridad pública y el papel de las entidades privadas entre las Partes de la Convención de Aarhus ha sido un tema de constante debate y de variadas interpretaciones. Sin embargo, la Decisión C-279/12 comentada en este capítulo parece haber zanjado el asunto, abriendo el camino a la máxima divulgación.

Referencias

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (2018). https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu

Beyer, R. M., Manica, A., & Mora, C. (2021). Shifts in global bat diversity suggest a possible role of climate change in the emergence of SARS-CoV-1 and SARS-CoV-2. *Science of The Total Environment, 767*. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.145413

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. LC/TS.2017/83.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe. https://observatoriop10.cepal.org/es

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe (2021a). *América*

Latina y el Caribe: Países que cuentan con Ley de Acceso a la Información Pública y año de promulgación. https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe (2021b). *Tratamiento constitucional del derecho a un medio ambiente sano*. https://observatoriop10.cepal.org/es/mapas/tratamiento-constitucional-derecho-un-medio-ambiente-sano

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (Redesca) (2019). *Informe sobre empresas y derechos humanos: estándares interamericanos* (pp. 33-68). http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf

Congreso de la República de Guatemala (1986). Decreto 68-1986. Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente.

Congreso de la República de Guatemala (2013). Decreto 7-2013. Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero. http://www.marn.gob.gt/Multimedios/2682.pdf

Consejo de la Unión Europea (1985). Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337

Consejo de la Unión Europea (1990). Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A31990L0313

Consejo de la Unión Europea (2005). Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32005D0370

Consejo de la Unión Europea (2017, junio 17). *Convenio de Aarhus: el Consejo adopta la posición de la UE con vistas a la próxima reunión de las partes*.

https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/07/17/aarhus-convention/

Consejo de las Comunidades Europeas (1977). Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo de 17 de mayo de 1977. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:41977X0613&from=FR

Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convenio de Aarhus) (1998). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22005A0517(01)&from=ES

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). Caso Claude Reyes y otros *vs*. Chile. Sentencia de 19 de septiembre. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010). Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") *vs*. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre, párr. 197. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf

Declaración de Chapultepec (1994). Adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión celebrada en México, D. F., el 11 de marzo de 1994. http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=60&lID=2

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992). https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

Decreto 297-2013 (2013). Ley de Cambio Climático. *La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras,* n° 33.577. https://observatoriop10.CEPAL.org/sites/default/files/documents/hn_-_ley_del_cambio_climatico_y_otros_decretos.pdf

Ebbesson, J. (2011) Public Participation and Privatisation in Environmental Matters: An Assessment of the Aarhus Convention. *Erasmus Law Review, 2*, 71-89. doi: 10.5553/ELR221026712011004002003

Fernández de Gatta Sánchez, D. (1985). La política ambiental comunitaria: especial referencia a los programa ambientales. *Revista de Instituciones Europeas, 3*, 723-753.

Jiménez Guanipa, H. (2019). El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan a luz una nueva jurisprudencia. *Revista Derecho del Estado, 44*, 385-396.

Juzgado Contencioso Administrativo Federal n° 8 (2019). Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF SA s/varios. Sentencia de 3 de julio. http://www.saij.gob.ar/juzgado-contencioso-administrativo-federal-nro-8-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-fundacion-ambiente-recursos-naturales-ypf-sa-varios-fa19100006-2019-07-03/123456789-600-0019-1ots-eupmocsollaf?

Ley General de Cambio Climático (6 de junio de 2012). *Diario Oficial de la Federación (DOF),* 06/06/2012. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/109439/Ley_General_de_Cambio_Clim_tico.pdf

Ley 25.831: Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (6 de enero de 2004). http://www.icaa.gov.ar/Documentos/Ges_Ambiental/LEY_25831.pdf

López Ramón, F. (1986). La programación de la política ambiental en las Comunidades Europeas. *Noticias CEE, 14*, 41-45.

Martínez, A. & Iglesias, A. (2018). Dimensión ambiental de la política de integración regional: crisis y posibilidades futuras. En: M. Alcántara, M. García Montero & F. Sánchez López (eds.), *Memoria del 56.° Congreso Internacional de Americanistas, vol. xvii. Movimientos sociales* (p. 298). Ediciones Universidad de Salamanca.

Mason, M. (2010). Information disclosure and environmental rights: The Aarhus Convention. *Global Environmental Politics, 10*(3), 21-23. https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3705-soberania-y-estado-abierto-en-america-latina-y-europa

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1972). Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Estocolmo, 5 a 16 de junio. https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1996). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI),

de 16 de diciembre de 1966. https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2010). Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa. http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2011). Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2011). *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012). El futuro que queremos. Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, 66/288. https://undocs.org/es/A/RES/66/288

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2017). Libertad de información en América Latina y el Caribe. Comunicación e Información. http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/

Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Meteorológica Mundial (OMM) & Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2003). *Cambio climático y salud humana: riesgos y respuestas. Resumen 2003.* https://www.who.int/globalchange/publications/en/Spanishsummary.pdf?ua=1

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2003). Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo. *Diario Oficial de la Unión Europea*, n° 41. https://www.boe.es/doue/2003/041/L00026-00032.pdf

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2006). Reglamento (CE) n° 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de

decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32006R1367

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (14 de noviembre de 2018). Primera Sala. Amparo en revisión 307/2016. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/AR-307-2016-181107.pdf

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Dirección de Investigación y Documentación (2017). Sentencia de 19 de diciembre de 2013 (Gran Sala), Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853). *Acceso del público a la información medioambiental*. [Ficha temática], p. 8. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-05/fiche_thematique_-_environnement_-_es.pdf

Xiao Wu, R. C., Nethery, M., Benjamin Sabath, D. B., & Dominici, F. (2020). *Exposure to air pollution and covid-19 mortality in the United States: A nationwide cross-sectional study*. Harvard T. H. Chan School of Public Health. https://projects.iq.harvard.edu/files/covid-pm/files/pm_and_covid_mortality_med.pdf

Segunda parte
El planeta

Estamos decididos a proteger el planeta contra la degradación,
incluso mediante el consumo y la producción sostenibles,
la gestión sostenible de sus recursos naturales y medidas
urgentes para hacer frente al cambio climático, de manera que
pueda satisfacer las necesidades de las generaciones presentes
y futuras.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030
para el Desarrollo Sostenible

Capítulo IV
Justicia climática, construcción de sociedades pacíficas y rendición de cuentas

Valentina Durán Medina[*]
Constance Nalegach Romero[**]

Introducción

El año 2012 fue clave en el esfuerzo multilateral para avanzar hacia un desarrollo sostenible. Es cierto que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20, Brasil, 2012) y su documento "El futuro que queremos" (Naciones Unidas, 2012a) recibieron duras críticas, como las palabras de Gro Harlem Brundtland, lamentando que la Declaración de Río+20 no hubiese hecho lo suficiente para encaminar a la humanidad en una senda sostenible, a pesar de que dos décadas antes se había convenido que ello era esencial tanto para las personas como para el planeta (The Elders, 2012). No obstante, pueden rescatarse algunos aspectos positivos y potencialidades de Río+20, como el inicio del proceso que culminaría en el Acuerdo de Escazú (Comisión Económica para

---

* Abogada, profesora asociada de la Facultad de Derecho Universidad de Chile, donde es directora del Centro de Derecho Ambiental y docente de los departamentos de Enseñanza Clínica del Derecho y Derecho Económico. vduran@derecho.uchile.cl

** Abogada, consultora internacional en sustentabilidad. Negociadora por Chile del Acuerdo de Escazú. Ex jefa de Asuntos Internacionales del Ministerio del Medio Ambiente de Chile. cnalegach@gmail.com

América Latina y el Caribe [CEPAL], 2018b) y el impulso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptada en septiembre de 2015 por las Naciones Unidas.

En Río+20, los Gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay tomaron la decisión de "fortalecer la toma de decisiones en asuntos ambientales a través de un proceso regional", firmando la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2012c) propuesta por Chile y que contó con el firme apoyo de la sociedad civil y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como Secretaría Técnica.

La referida Declaración tuvo como principal fuente el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este principio consagró internacionalmente el acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales (derechos de acceso), los cuales sustentan la denominada *democracia ambiental*[1]. De este modo, Río+20 reafirmó y robusteció este principio dando así un marco sólido a la negociación del Acuerdo de Escazú. En efecto, en la declaración "El futuro que queremos" los gobiernos recalcaron el carácter esencial, para la promoción del desarrollo sostenible, de la participación amplia del público, el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos (párrafo 43) y establecieron cómo la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada a su creación de capacidades, así como a la ampliación del acceso a la información y a la creación de un entorno propicio (párrafo 44). Aún más, a pesar de las discusiones respecto a limitar el ámbito de

---

[1] El Principio 10 dispone que "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

aplicación del Principio 10 al nivel nacional, dicho documento alentó la adopción de medidas también a nivel regional (párrafo 99).

También se puede observar en "El futuro que queremos" la presencia de una visión comprehensiva y de largo plazo, que se plasmará más tarde en la Agenda 2030 y sus ODS. Así, junto con reafirmar la importancia del respeto de los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo, a un nivel de vida adecuado y a la alimentación, el documento destaca la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el Estado de derecho, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y "el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo" (párrafo 8). Se afirma así el carácter esencial para el desarrollo sostenible de la democracia, la buena gobernanza, el Estado de derecho y de un entorno propicio, relacionándolos con el desarrollo social, el crecimiento económico sostenido e inclusivo, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre. Por último, "El futuro que queremos" afirma la necesidad de instituciones, a todo nivel, "eficaces, transparentes, responsables y democráticas" (párrafo 10) y establece como fundamental el carácter representativo y eficaz de la gobernanza en los distintos niveles (párrafo 76).

De este modo, la Agenda 2030 y el Acuerdo de Escazú comparten su origen en Río+20 y se encuentran conectados por cuanto son instrumentos que pretenden un desarrollo sostenible, inclusivo, equitativo y respetuoso de los derechos humanos. A continuación, se relevan aspectos que explicitan sus fundamentos comunes y sus estrechos vínculos, con especial relación al cambio climático.

1. El imperativo de la justicia ambiental y climática y los derechos de acceso

Hoy sabemos que el cambio climático constituye la mayor amenaza que enfrenta la humanidad, y se encuentra bien documentada la relación entre el cambio climático, la degradación ambiental y el sufrimiento de los sectores más vulnerables. En 2012, de cara a Río+20, la comunidad internacional contaba ya con suficiente evidencia que alertaba sobre el deterioro planetario, los efectos catastróficos del cambio climático y sus negativas repercusiones en la calidad de vida de las presentes y futuras

generaciones[2]. En la introducción al Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Desarrollo Humano 2007-2008, Achim Steiner y Kermal Dervis situaban ya al cambio climático como un hecho comprobado por el mundo de la ciencia, en donde si bien subsistían incertidumbres sobre los impactos y las predicciones, ya se tenía, para la época, suficiente información como para "reconocer que los riesgos que enfrentamos son grandes y potencialmente catastróficos". Dicho informe dio cuenta de que la crisis climática estaba reforzando situaciones de riesgo y de vulnerabilidad más amplias, lo que implicaba retrocesos de largo plazo para el desarrollo humano y afectaba especialmente a los pobres, las mujeres, los niños y las niñas, las personas mayores y los pueblos indígenas y campesinos, que dependen en mayor medida para su supervivencia de los sistemas naturales afectados por el cambio climático (PNUD, 2007).

Esta evidencia, desafortunadamente, se ha ido consolidando. Según Naciones Unidas, es cada vez más palmario que la degradación ambiental afecta con mayor gravedad a quienes se encuentran en alguna situación de desventaja, haciéndolos más vulnerables a las enfermedades ligadas a la contaminación, a los eventos climáticos extremos y a la pérdida de medios de sustento causada por la degradación de los ecosistemas y de los recursos naturales (Naciones Unidas, 2012b). Como subraya la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los efectos del cambio climático se expresarán con mayor fuerza en los sectores más vulnerables de la población debido a la pobreza, el género, la edad, la condición de minoría y la discapacidad (Naciones Unidas, 2009).

Ante esta crisis, y en virtud de los informes recientes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por su sigla en inglés), los conceptos de debida gobernanza y de justicia surgen como propuestas cada vez con mayor acogida doctrinaria, legitimidad social y con herramientas específicas para concretarlas a través de estándares como los que proporciona el Acuerdo de Escazú.

---

[2] A modo de ejempo, la Prospectiva Medioambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2030 (OECD, 2008) y las Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO, por la sigla de *Global Environment Outlook*) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Los variados conceptos de buena gobernanza contienen características y principios básicos. Así, los procesos para la adopción de decisiones deben ser claros, comprensibles y transparentes, además de favorecer la apertura, la eficacia y la coherencia; la participación debe ser inclusiva y debe existir una clara distribución de responsabilidades y un adecuado desempeño de todos los actores interesados (CEPAL, 2018a).

La democracia ambiental y los derechos de acceso forman parte de la noción de *justicia ambiental.* Este es un concepto amplio que, amén de nacer como un movimiento social en Estados Unidos a partir de las luchas de la comunidad afroamericana por visibilizar la discriminación sufrida por las personas y comunidades en situación de vulnerabilidad en materias ambientales, con ocasión de la operación de incineradoras y vertederos de residuos tóxicos (Pardo & Ortega, 2018), ha sido entendido también como una manifestación ambiental de la justicia distributiva. En ese contexto, por justicia ambiental se entiende, según Hervé, "la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que les afectan" (Hervé Espejo, 2010).

El principio de justicia ambiental implica construir un sistema que promueva un debate público racional, un financiamiento adecuado para los actores involucrados, la existencia de expertos alternativos y normas que garanticen el debido proceso, todo lo cual englobaría, según Costa, el "sentido horizontal" de la noción (Hervé Espejo, 2010; Costa Cordella, 2017). Siguiendo a los mismos autores, el "sentido vertical" de la noción de justicia ambiental sería aquella intergeneracional, es decir, la distribución de estas cargas y beneficios entre las generaciones actuales y futuras. La justicia ambiental sería así, desde un punto de vista pragmático, un principio que informa, subyace o explica diversas disposiciones de derecho ambiental. Una forma de entender la noción de justicia ambiental que propone Hervé (2015) es, *contrario sensu*, a través de ejemplos concretos que reflejen injusticia ambiental: como cuando presenciamos una distribución inequitativa de costos ambientales o la falta de reconocimiento de la identidad de ciertas comunidades, o de acceso a instancias públicas de participación en la toma de decisiones que impactan en su calidad de

vida, o de valorización de la integridad de los ecosistemas. Por último, estaría la noción de justicia ambiental más bien correctiva o retributiva, que se refiere fundamentalmente al derecho de acceso a la justicia en materia ambiental.

Desde otra perspectiva, Bosselmann, citado por Hervé (2010), postula tres principios de lo que llama "justicia ecológica": la justicia intrageneracional, la justicia intergeneracional y la justicia interespecies (preocupación por el mundo natural no humano).

Al respecto, en este capítulo se acoge la noción de Hervé, que no limita su comprensión a la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales, sino que además considera el reconocimiento de la situación comunitaria, de las capacidades de las personas y de su participación en la adopción de las decisiones que los afectan.

De este modo, el reconocimiento y el pleno ejercicio de los derechos de acceso que el Acuerdo de Escazú busca garantizar son una condición de justicia ambiental.

Por su parte, dada la preponderancia y las características particulares del cambio climático, que incluso han llevado a países como Argentina a declarar la emergencia climática y ecológica[3], se han esbozado definiciones propias respecto a la justicia en este fenómeno. Tras la noción de *justicia climática* está, por una parte, la idea y la constatación de la relación inversa entre la responsabilidad por el cambio climático y la vulnerabilidad. Es decir que si bien son los países desarrollados y sus ciudadanos los responsables de la emisión de la mayoría de los gases de efecto invernadero que causan el cambio climático, las consecuencias más graves son y serán asumidas por los países en desarrollo y sus habitantes (PNUD, 2007). Lo mismo puede decirse en niveles nacionales.

También, en términos de movimientos sociales, explica Borràs (2016) que el "movimiento de justicia climática es la respuesta del movimiento

[3] No solo países como Irlanda, Canadá, Francia y Argentina, así como ciudades de todas partes del mundo, se han sumado a la declaración de emergencia climática. En diciembre de 2020, el secretario general de las Naciones Unidas instó a los líderes mundiales a declarar la emergencia climática hasta que se alcance la neutralidad de carbono. Del mismo modo, grupos de universidades, entre ellas la Universidad de Chile, se han sumado a la declaración de emergencia climática. Véase la noticia "U. de Chile se une al llamado de más de 150 universidades para declarar emergencia climática global" (Prensa Rectoría, 2019).

internacional de justicia ambiental al cambio climático, [y también] es una cuestión de distribución de carga y beneficios en relación con la utilización de los recursos naturales, que incluyendo la atmósfera, se concreta en la cuestión de justicia climática". A decir de la autora, el movimiento de justicia climática es la respuesta del movimiento internacional de justicia ambiental al cambio climático. De este modo, la justicia climática tendría también las dimensiones distributiva, procedimental y restauradora. La dimensión distributiva centra el análisis de la justicia en las causas del cambio climático y en los cambios sistémicos requeridos para rectificar cualquier circunstancia injusta para garantizar la equidad en la distribución de "los recursos atmosféricos". La dimensión restauradora promueve el compromiso de reparar los derechos de las víctimas del cambio climático para lograr una distribución justa de los riesgos y las consecuencias del cambio climático en relación con la desproporcionada carga que afecta a los países más empobrecidos. La dimensión procedimental se refiere, entre otros, a la equidad en la administración de justicia, que es una reivindicación de la democracia participativa, y se conceptualiza también como el debido proceso. Y también, aplicada a las negociaciones internacionales sobre el clima, la dimensión procedimental supone el "deber de evaluar en términos de quién y cómo se toman las decisiones, en especial quienes son reconocidos y tomados en cuenta en las mismas" (Borràs, 2016).

También, desde una mirada sociológica, surge el entendimiento de que, por sus consecuencias, el cambio climático ya no concierne solo a los especialistas en ciencias naturales, sino también a científicos sociales, políticos y a la ciudadanía en general, según Pardo y Ortega (2018), de donde se desprende que el acceso a la información y a la participación en los asuntos relativos al cambio climático son fundamentales.

Por otra parte, existe en la noción de justicia climática el imperativo de que la acción climática se funde en una perspectiva de derechos humanos, toda vez que los efectos de la crisis climática afectan al disfrute de una serie de derechos humanos, como el derecho a la salud, al agua, a la alimentación segura y adecuada, a una vivienda y un entorno saludable, incluyendo el derecho a la vida, entre otros, como nos lo recuerdan Borràs y Pérez (2016), y como lo propone la Foundation for European Progressive Studies (FEPS) en la iniciativa United for Climate Justice (2019). Esto nos remite a la necesaria articulación jurídica de las

obligaciones y los principios del derecho internacional, basados, por una parte, en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 y 2 de la Declaración de Río de 1992 que afirma el deber general de los Estados de proteger de los daños ambientales, y según el cual "los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional", y, por otra, en el reconocimiento de la diferente contribución al fenómeno del cambio climático, así como de la obligación positiva y preexistente de proteger y garantizar los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción.

No obstante las frustraciones y las críticas de los movimientos sociales respecto de los distintos hitos de las negociaciones internacionales del clima, pueden encontrarse elementos de la noción de justicia climática en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (1992), a través de los principio de equidad y de responsabilidades comunes pero diferenciadas (Durán Medina, 2001) y a través del reconocimiento de los derechos de acceso. En efecto, las Partes de la Convención, al llevar a cabo sus compromisos, se comprometen en su artículo 4, letra i), a "Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso", estableciendo en el artículo 6º que

> […] promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva […] (i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos; (ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos; y (iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas. (Naciones Unidas, 1992)

El Protocolo de Kioto, enmarcado en la Convención, estableció por su lado que todas las partes "facilitarán en el plano nacional el conocimiento público de la información sobre el cambio climático y el acceso del público a ésta".

Por cierto, en el Acuerdo de París (Naciones Unidas, 2015), el preámbulo, además de referirse a derechos humanos[4], introduce por primera vez en las negociaciones climáticas el concepto de justicia climática[5] y alude a la participación y al acceso a la información, así como a la educación, la formación y la cooperación[6].

Luego, a lo largo del texto, se refuerza la transparencia, el acceso a la participación pública y a la información en la determinación de los compromisos de mitigación y adaptación y muy especialmente en la definición, en el artículo 13, de un marco reforzado de transparencia, y en la elaboración de las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC). Esto incluye, como nota Burdiles (2019), el deber de implementar procesos transparentes y participativos para la formulación y la rendición de cuentas de las políticas climáticas.

Más allá del preámbulo del Acuerdo de París, si bien es cierto que la referencia a la justicia climática puede considerarse ínfima, coincidimos con Borràs Pentinat (2017) en que las acciones de implementación del Acuerdo deben ser consistentes con las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos y establecer sinergias con la Agenda 2030. Similar postura adopta Burdiles (2019), quien,

---

4 "Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los *derechos humanos,* el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional".

5 "Observando la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra, y observando también la importancia que tiene para algunos el concepto de 'justicia climática', al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático" (Naciones Unidas, 2015, preámbulo, párrafo 13).

6 "Afirmando la importancia de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación a todos los niveles en los asuntos de que trata el presente Acuerdo" (Naciones Unidas, 2015, preámbulo, párrafo 14).

citando los artículos 4.3, 6.2, 7.5, 12 y 13 del Acuerdo de París, que comprometen a los Estados a promover y contar con marcos de transparencia y participación pública adecuados para implementar sus obligaciones y acciones climáticas, tanto en mitigación como en adaptación, afirma que "resulta necesario asegurar el respeto de los derechos humanos y la efectiva implementación de los derechos de acceso en la legislación y en la práctica de los Estados parte, como un marco de garantías básico para la toma de decisiones de cambio climático" (p. 92).

2. Transformando paradigmas para un desarrollo sostenible e inclusivo

"Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas".

No es casual que este Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) haya sido uno de los cuatro temas más difíciles de resolver y que ameritara la conformación de un grupo de contacto[7] al final de las negociaciones del grupo de trabajo abierto de la Agenda 2030. Se trata, por cierto, de un objetivo complejo y de variadas dimensiones.

Ya entre las resoluciones de la Declaración de la Agenda 2030 los países manifiestan su firme voluntad de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, proteger los derechos humanos y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales. Su visión del futuro es de respeto de la dignidad de las personas, con Estado de derecho, justicia, igualdad y no discriminación. Destaca además que, en la nueva agenda, "el desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible". En esta línea se requiere contar con un Estado de derecho efectivo; una buena gobernanza a todos los niveles; y las instituciones deben ser transparentes y eficaces y, además, rendir cuentas.

El ODS 16 es reconocido como el referente de la Agenda 2030 que busca paz, justicia e instituciones sólidas, y que se asocia especialmente con la noción de Estado de derecho ambiental. No obstante, numerosas

---

[7] Con participación de un número reducido de países y balanceado para favorecer la interlocución y la identificación de consensos.

metas de los otros objetivos de desarrollo sostenible igualmente contribuyen a dicho anhelo. Sin desconocer dicha integralidad, a continuación se subrayan aspectos claves de una debida gobernanza y justicia presentes en el ODS 16 y desarrollados por el Acuerdo de Escazú.

2.1. El enfoque de derechos humanos

Siguiendo a Naciones Unidas (2006), este enfoque se basa en normas internacionales y principios de derechos humanos y se orienta a su promoción y protección. Además, tiene por objetivo identificar y evaluar las desigualdades que subyacen en los problemas del desarrollo y dar respuestas para superarlas, para lo cual reconoce a los titulares de derechos y de obligaciones. A modo de corolario, "dicho enfoque trabaja para fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para hacer sus reclamos y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones". Especial atención tendrán aspectos tales como poner el foco en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, potenciar la participación y reforzar la transparencia, la información y la rendición de cuentas. Además, el enfoque "apunta a alcanzar resultados sostenidos y no regresivos apoyándose en el fortalecimiento de las capacidades, la mejora de la cohesión social y las alianzas estratégicas y la institucionalización de los procesos democráticos".

La Agenda 2030 pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas, y el Acuerdo de Escazú sobresale como un instrumento vinculante en clave de derechos humanos. En su preámbulo, las Partes manifiestan su convicción respecto a que los derechos de acceso contribuyen al fortalecimiento de los derechos humanos. Por lo demás, el objetivo del Acuerdo es precisamente

> […] garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. (art. 1)

Los países Parte del Acuerdo de Escazú tendrán la obligación de "garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo" (art. 4.1). Se apunta a la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de los derechos humanos en línea con lo anotado por el relator especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, quien afirma que "los derechos humanos y la protección del medio ambiente son inherentemente interdependientes" (Naciones Unidas, 2012d). De modo similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva oc-23/17 (2017), se refiere en forma detallada "a la protección del medio ambiente y los derechos humanos [reconociendo] la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos".

Por su parte, el art. 4.8 del Acuerdo de Escazú indica que "cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso". Además, nada de lo dispuesto en el Acuerdo

> […] limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte o en cualquier otro acuerdo internacional del que un Estado sea parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.

Por ello ha sido caracterizado como un instrumento de "piso" en virtud del cual los países siempre podrán avanzar y profundizar respecto de los estándares del Acuerdo, pero jamás retroceder. Dichas disposiciones se refuerzan con principios propios del ámbito de derechos humanos como el de no regresión, pro persona y buena fe (art. 3.c, 3.d y 3.k).

2.2. Mecanismos para profundizar la democracia

Varias metas del ODS 16 cuentan con estándares para su realización en el Acuerdo de Escazú. En primer término, la Meta 16.1 plantea reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo. Se trata de una meta particularmente necesaria en América Latina y el Caribe por cuanto diversos estudios dan cuenta de que esta es la zona más peligrosa para los defensores de los derechos humanos ambientales[8]. Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han subrayado el papel positivo y relevante de las personas defensoras del ambiente para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, y también la necesidad de reconocimiento y protección especial que se debe dar a su trabajo[9]. A su vez, el Consejo de Derechos Humanos reconoce el aporte en particular de las y los defensores ambientales para que los Estados cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del Acuerdo de París y lleven a la práctica la Agenda 2030. También enfatiza que los defensores ambientales figuran entre los más expuestos defensores de derechos humanos y corren mayores riesgos[10]. El Consejo insta entonces a los países a adoptar medidas de protección que sean eficaces, participativas, integrales y no discriminatorias, y destacan el Acuerdo de Escazú.

Este ha sido apreciado mundialmente como el único tratado que protege explícitamente a estos defensores al establecer que se les debe garantizar un entorno seguro y propicio, y "tomar medidas adecuadas y

---

[8] A modo de ejemplo, estudios de Global Witness (2020) sobre asesinatos de personas defensoras de la tierra y el medio ambiente dan cuenta de que el 2019 muestra el número más alto de muertes en un solo año hasta la fecha. 212 personas defensoras de la tierra y el medio ambiente fueron asesinadas, un promedio de más de cuatro personas por semana. Desde que Global Witness comenzó a publicar datos sobre asesinatos en 2012, este ha sido el continente más afectado de manera constante.

[9] A modo de ejemplo, ver Corte IDH (2009). Caso Kawas Fernández *vs*. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril. Serie C, n°. 196, párrs. 147-149 y Corte IDH (2018). Caso Escaleras Mejía y otros *vs*. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C, n°. 361, párrs. 56, 64-70.

[10] Ver la Resolución del Consejo de Derechos Humanos "Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible" (Naciones Unidas, 2019).

efectivas para reconocer, proteger y promover sus derechos y se tomarán medidas oportunas y efectivas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas e intimidaciones" (art. 9).

A su vez, la Meta 16.3 dispone que se deberá "promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos". Cabe destacar que el objetivo del Acuerdo de Escazú es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso incluyendo, por tanto, el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Este se desarrolla en el art. 8 y contempla tanto la sede judicial como la administrativa, debiendo aplicarse siempre las garantías del debido proceso. En particular, cada Parte garantizará el acceso a los mecanismos para impugnar y apelar cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental y la participación pública en el proceso de toma de decisiones con respecto a asuntos ambientales, así como "cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar el medio ambiente de manera adversa o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente".

Teniendo en cuenta sus circunstancias, cada Parte tendrá entidades competentes con acceso a experiencia en asuntos ambientales; "procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes e imparciales" que no sean prohibitivamente costosos; legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente de acuerdo con su legislación; y contará con medidas provisionales y cautelares, de facilitación de la prueba, de ejecución y cumplimiento y de reparación. Asimismo, se deberán adoptar medidas para reducir y eliminar barreras y alentar mecanismos alternativos de solución de controversias.

Por su parte, la Meta 16.7 demanda de los Estados el "garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades". Como se ha indicado, la implementación plena y efectiva de la participación pública en decisiones ambientales se encuentra dentro del objetivo del Acuerdo de Escazú y está regulada en su art. 7. En términos generales, el Acuerdo establece que se deberá asegurar la participación en decisiones relativas a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones específicas, y que se deberá a su vez promover la participación del público respecto de herramientas de asuntos ambientales de interés público como políticas,

planes y normas, entre otras. En todos los supuestos, el Acuerdo plantea la consideración de plazos razonables y otras exigencias relativas a información, plazos, medios, lenguajes, consideración de los aportes, fundamentación y publicidad de las decisiones. Asimismo, se deberán establecer condiciones propicias para que la participación se adecúe a "las características sociales, económicas, culturales geográficas y de género del público" (art. 7.10) y "realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades" (art. 7.16). Buscando contar con aportes en diversas materias, también se contemplan instancias para temáticas internacionales y espacios de consultas nacionales en asuntos ambientales (arts. 7.12 y 7.13).

En línea con la Meta 16.10, que "compromete a garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales", los arts. 5 y 6 del Acuerdo de Escazú se refieren al acceso, la generación y la divulgación de información ambiental. De este modo, para solicitar información no se requiere invocar interés o razón alguna y se especifica también la denegación de acceso y las condiciones de entrega que incluyen procedimientos expeditos y fundados. Asimismo, se abordan instrumentos de gestión tales como los sistemas de información, los informes del estado del medio ambiente, los registros de emisiones y transferencia de contaminantes y las evaluaciones independientes de desempeño ambiental. Finalmente, destaca como función del Estado el deber de promover reportes de sostenibilidad de empresas y asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios, como esfuerzos tendientes a contar con mayor acceso a información en manos de privados (arts. 6.10 y 6.13).

2.3. Responsabilidad de los gobiernos ante la ciudadanía

La Agenda 2030 tiene como Meta 16.6 "crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas", mientras que su Meta 16.a dispone que se debe "Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia".

En relación con la eficacia, cabe considerar la valoración al aporte de actores no estatales presente en el Acuerdo de Escazú. En este sentido, el preámbulo reconoce la "importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible". En particular, como destaca el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la participación pública en la toma de decisiones ambientales "mejora la información disponible para los tomadores de decisiones, puede mejorar la implementación y proporciona un medio para evitar o resolver disputas antes de que se intensifiquen. También puede generar apoyo público para el resultado y mejorar el cumplimiento" (PNUMA, 2019).

Asimismo, la eficacia por parte de las autoridades responsables para garantizar los derechos de acceso es exigida en forma recurrente como estándar en el Acuerdo de Escazú. A modo de ejemplo, el objetivo busca la implementación plena y efectiva de estos derechos; se alientan las evaluaciones de desempeño ambiental para "evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de las políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales" (art. 5.8) y los plazos deberán ser los razonables, de modo que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva (art. 7.5).

Además, entre los pilares del Acuerdo de Escazú están la cooperación regional y el intercambio de información (por ejemplo, respecto de todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente), así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades, tanto en derecho ambiental como en derechos de acceso del público, de funcionarios judiciales y administrativos, de instituciones nacionales de derechos humanos y de juristas, como se aprecia en los artículos 10 y 11.

A su vez, en una democracia deliberativa, en tanto foro público donde los diversos intereses deben justificarse, la rendición de cuentas será una constante. El Acuerdo de Escazú, además de regular la participación pública, consagra explícitamente el principio de transparencia y el principio de rendición de cuentas (art. 3.b).

Asimismo, destacan las obligaciones de cumplimiento del tratado. En este sentido, la Conferencia de las Partes será informada de las medidas adoptadas para la implementación del Acuerdo y podrá formular

recomendaciones (art. 15.5.c y 15.5.d). El Comité de Apoyo a la Facilitación y Cumplimiento promoverá la aplicación y apoyará a las Partes en la implementación del Acuerdo examinando su cumplimiento y formulando recomendaciones. En su funcionamiento se asegurará una participación significativa del público y se considerarán las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes (art. 18). Además, es esperable que los informes nacionales del estado del medio ambiente y las evaluaciones de desempeño ambiental den cuenta de la implementación del Acuerdo de Escazú por sus Estados parte y de los avances respecto a los derechos de acceso.

2.4. No dejar a nadie atrás

Según el informe de la Comisión Brundtland, el ambiente es sustentable cuando "satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades". Dicho reporte destaca además que "Un mundo en el que la pobreza y la desigualdad son endémicas será siempre propenso a crisis ecológicas o de otra índole. El desarrollo sostenible requiere la satisfacción de las necesidades básicas de todos y extiende a todos la oportunidad de satisfacer sus aspiraciones a una vida mejor" (Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo, 1987).

Como se ha señalado, en el objetivo del Acuerdo de Escazú se reconoce que los derechos de acceso contribuyen "a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". Dicha equidad intergeneracional se reconoce como principio en el art. 3.g.

Sobresale asimismo del Acuerdo su especial foco en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. Sin enlistar quiénes están en tal categoría, el tratado indica que son quienes encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso, "por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales" (art. 2.e). En relación con estas personas y grupos, cada Parte en especial deberá asegurar que se les oriente y asista de forma que se facilite el ejercicio de sus derechos de acceso (art. 4.5). Además, en cada uno de los derechos de acceso, así como en el artículo de cooperación, destacan obligaciones de las Partes, como la de facilitar el acceso a la información

ambiental mediante procedimientos de atención y, cuando corresponda, divulgar la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país (art. 5.3 y 6.6). Respecto a la participación, se deberán realizar esfuerzos para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva considerando los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación (art. 7.10). Por último, para su acceso a la justicia, se establecerán mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda (art. 8.5).

Conclusiones

A pesar de sus avances, los Objetivos de Desarrollo del Milenio que precedieron a los Objetivos de Desarrollo Sostenible dejaron importantes deudas. El que la Agenda 2030 no sea la próxima línea de base de brechas y desigualdades requerirá de voluntad política, capacidad técnica y alianzas que potencien a los Estados.

En los últimos años se viene consolidando el enfoque de derechos humanos en las negociaciones y los textos internacionales sobre cambio climático. Esto se relaciona con el imperativo de la justicia ambiental y de la justicia climática, que contiene la dimensión procedimental, reconociendo que la acción climática debe tener enfoque de derechos humanos y considerar el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. Por primera vez en su historia, América Latina y el Caribe, una región especialmente vulnerable al cambio climático, cuenta con un instrumento vinculante, el Acuerdo de Escazú, que la sitúa en una posición privilegiada para avanzar a través de estándares regionales y renovados mecanismos de fortalecimiento de capacidades y cooperación que permitan la generación de instrumentos de rendición de cuentas. En sintonía con la Agenda 2030 que plantea no dejar a nadie atrás, estimamos que Escazú es esencialmente un instrumento civilizatorio. En efecto, desde un enfoque de derechos y equidad, representa un cambio de paradigma en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos(as), reconociendo que los desafíos ambientales exigen respetar y garantizar el derecho de incidir sobre un bien colectivo que repercute, además, en derechos esenciales (Nalegach Romero, 2019). De esta manera, la implementación de los derechos de acceso permite avanzar en la línea tanto de la justicia ambiental como de la justicia climática.

Firmar, ratificar o adherir e implementar Escazú no puede ser un mero ejercicio simbólico. Por el contrario, ser parte del primer acuerdo ambiental de la región exige cambiar profundamente el paradigma de desarrollo reconociendo y valorando el papel de la ciudadanía y modificar las inequitativas distribuciones del poder, facilitando así la rendición de cuentas. Implica también para los Estados el adoptar medidas afirmativas en beneficio de quienes estén en una situación de vulnerabilidad, reduciendo y eliminando las barreras que les impiden su legítimo ejercicio de derechos humanos. Escazú demanda, asimismo, implementar acciones para defender y proteger a quienes defienden nuestro medio ambiente. Por último, hacer propio este tratado también conlleva reconocer que los temas de interés público no son monopolio del Estado y que este debe ser transparente, responsable y rendir cuenta de su desempeño. En definitiva, el Acuerdo de Escazú es una valiosa y concreta herramienta para lograr la visión de futuro comprometida en la Agenda 2030[11].

Referencias

Borràs Pentinat, S. (2016). La justicia climática: entre la tutela y la fiscalización de las responsabilidades. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 13*, 3-49.

Borràs Pentinat, S. (2017). Movimientos para la justicia climática global: replanteando el escenario internacional del cambio climático. *Relaciones Internacionales, 33*, 97-119. https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/6729

Borràs Pentinat, S. & Felipe Pérez, B. (2016). *El régimen jurídico del cambio climático: entre la justicia climática y los derechos humanos* [Working Paper nº 2]. Ministerio de Economía Competitividad, Proyecto de investigación: Del desarrollo sostenible a la justicia ambiental: Hacia una matriz conceptual para la gobernanza global (DER2013-44009-P). http://www.dret-public.urv.cat/media/upload/domain_89/arxius/working%20papers/DEFINITIUS/working%20paper%202.pdf

[11] Sobre la posición de Chile en relación con el Acuerdo de Escazú, véase Durán Medina y Nalegach Romero (2020).

Burdiles Perucci, G. (2019). El necesario e inevitable vínculo entre derechos humanos, derechos de acceso y acción climática. *Revista Justicia Ambiental y Climática (FIMA), 11*, 91-96. http://www.revistajusticiaambiental.cl/wp-content/uploads/2020/01/JA.-Perspectivas-COP25.-art.10.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018a). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. LC/TS.2017/83.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018b). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu

Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso Kawas Fernández *vs*. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril. Serie C, n° 196. http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017). Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre, solicitada por la República de Colombia. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018). Caso Escaleras Mejía y otros *vs*. Honduras. Sentencia de 26 de septiembre. Serie C, n° 361. http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es

Costa Cordella, E. (2017) La Justicia Ambiental en la Evaluación de Desempeño Ambiental: Chile 2016 de la OCDE. *Revista de Derecho Ambiental, 7*, 94-113. doi: 10.5354/0719-4633.2017.46450

Durán Medina, V. (2001). Atmósfera. En: S. Montenegro, D. Hervé & V. Durán, *Los tratados ambientales en Chile: principios y aplicación* (pp. 315-375). CONAMA; Centro de Derecho Ambiental Facultad de Derecho Universidad de Chile.

Durán Medina, V. & Nalegach Romero, C. (2020). Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú. *Perspectivas CDA, 2*. https://revistasdex.uchile.cl/files/full/perspectivasCDA_(2)_2020/index.html

Foundation for European Progressive Studies (FEPS) (2019). *United for Climate Justice. Policy Paper with Declaration and Guiding Proposals for Progressive Climate Action*. FEPS. https://www.feps-europe.eu/attachments/publications/book%20united%20for%20climate%20justice%20-%2010.pdf

Global Witness (2020, julio 29). *Defender el mañana: crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/

Hervé Espejo, D. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. *Revista de Derecho, 23*(1), 9-36.

Hervé Espejo, D. (2015). *Justicia ambiental y recursos naturales*. Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Naciones Unidas (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/unfccc_sp.pdf

Naciones Unidas (2006). Publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, de 2006.

Naciones Unidas (2009). Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos. A/HRC/10/61, 15 de enero de 2009. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7033.pdf

Naciones Unidas (2012a). El futuro que queremos. A/CONF.216/L.1*. https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/c_spanish.pdf.pdf

Naciones Unidas (2012b). Resolución 19/10. Los derechos humanos y el medio ambiente, aprobada el 22 de marzo de 2012. Doc. ONU A/HRC/RES/19/10.

Naciones Unidas (2012c). Anexo de la nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas: Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Documento A/CONF.216/13. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S

Naciones Unidas (2012d). Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox de 24 de diciembre de 2012. Doc. ONU A/HRC/22/43.

Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

Naciones Unidas (2019). Resolución del Consejo de Derechos Humanos. “Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible”, adoptada el 29 de marzo de 2019 en la Asamblea General. Doc. ONU A/HRC/40/L.22/Rev.1. https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/40/L.22/Rev.1

Nalegach Romero, C. (2019) Claves del Acuerdo de Escazú. En: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental 2019* (pp. 271-280). https://farn.org.ar/iafonline2019/articulos/4-1-claves-del-acuerdo-de-escazu/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2008). Prospectiva Medioambiental de la OECD 2030. www.oecd.int

Pardo Buendía, M. & Ortega, J. (2018) Justicia ambiental y justicia climática: el camino lento pero sin retorno, hacia el desarrollo sostenible justo. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, 24*, 83-100. http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=322158667005

Prensa Rectoría (2019, septiembre 2). U. de Chile se une al llamado de más de 150 universidades para declarar emergencia climática global. *Universidad de Chile*. https://uchile.cl/u157332

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_20072008_sp_complete_nostats.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (1997-2013) Perspectivas del Medio Ambiente Mundial [*Global Environment Outlook*]. https://www.unep.org/

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2019). Estado de Derecho Ambiental: Primer Informe Global. PNUMA, Nairobi.

The Elders (2012, junio 21). *Statement. Rio+20 is not the response we need to safeguard people and the planet*. https://www.theelders.org/news/rio20-not-response-we-need-safeguard-people-and-planet

Capítulo V
El principio *in dubio pro natura* y su relación con el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030

Sílvia Cappelli*

Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible evidenciaron que el bienestar humano está intrínsecamente vinculado con el estado del medio ambiente y los ecosistemas (Bárcena, 2016). El derecho ambiental se ha ido abriendo camino para una adecuada comprensión y aplicación de esta visión.

Actualmente, la comprensión predominante del sistema de normas jurídicas está compuesta de principios y reglas. Por lo tanto, una regla no debe confundirse con la norma, cuya fuente puede ser un principio. Los principios tradicionales del derecho ambiental son la prevención, la precaución, la reparación total de los daños, la función social de la propiedad, la transparencia y la participación social. Más recientemente se han incluido la prohibición de contratiempos y el *in dubio pro natura*, materia de este capítulo.

---

* Fiscal en la Suprema Corte del estado de Río Grande del Sur, Brasil. Integró el equipo de expertos que contribuyó a la elaboración del documento preliminar preparado por la CEPAL y que sirvió como base para las negociaciones del Acuerdo de Escazú. Profesora de Derecho Ambiental. silvia.cappelli@gmail.com

El principio *in dubio pro natura* aparece en la escena legal principalmente debido a su adopción por los tribunales latinoamericanos. Cabe anotar que el principio fue incluido en versiones preliminares del texto de las negociaciones que resultaron en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), si bien no logró permanecer en el texto final adoptado (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [cepal], 2018). Es probable que el principio no se mantuviera en el texto final porque la mayoría de los negociadores lo consideraron innecesario en virtud de los otros principios incluidos, tales como los principios preventivo, precautorio, de no regresión y progresividad, de equidad intergeneracional y el principio *pro persona*. El objetivo de este capítulo, además de distinguir el principio *in dubio pro natura* del principio precautorio, recogido en la Constitución del Ecuador y adoptado en varias sentencias de algunos tribunales latinoamericanos, es justificar y presentar una lista ejemplar de posibilidades para su uso, como modo de demostrar la importancia legal-dogmática del principio para el derecho fundamental a un medio ambiente ecológicamente equilibrado y su relación con los principios que han de guiar la implementación del Acuerdo de Escazú, recogidos en su artículo tercero (Cappelli et al., 2018, p. 158).

1. Importancia de los principios en el derecho ambiental contemporáneo

Los principios, además de enunciados normativos, representan la síntesis de los valores consagrados en el orden jurídico y reflejan la ideología de la sociedad, los fines y los postulados básicos (Bonavides, 2000, pp. 228-229). Son una guía para el intérprete que debe identificar el principio de mayor expresión para gobernar la decisión. Tienen el papel de condensar valores, dar unidad al sistema y condicionar la actividad del intérprete (Barroso, 2003, p. 45). Son normas inmediatamente finalistas que no describen directamente la conducta a seguir, ya que difieren de las reglas que lo señalan. Si hay un conflicto entre reglas, la solución tradicional será considerarlas válidas o inválidas, mientras que el conflicto entre los principios debe resolverse caso por caso. Tanto los principios como las reglas son vinculantes.

La constitucionalización de los principios les otorgó nuevas atribuciones. Asumen la función fundadora del orden legal, interpretativa, complementaria, directiva y limitante (Marchesan et al., 2010, p. 46). Los principios estructurantes del derecho ambiental (Leite, 2015, p. 155), necesarios para la formación de un Estado de derecho ambiental[1], tienen dos dimensiones: (i) constituyente, porque en su mismo fundamento expresan, indican, denotan o constituyen una compresión global del orden constitucional; y (ii) declarativa, asumiendo la naturaleza de los superconceptos, de designar palabras, usando para expresar la suma de otros subprincipios y realizaciones de normas conformadas (Canotilho, 2002, p. 1058).

Como advierte Cafferatta (2018), hay un cambio en la cultura legal con el derecho ambiental: a medida que los principios del derecho crecen en importancia, se convierten en fuerza normativa, en iguales a las reglas. La fortaleza de los principios, según Benjamin (2001), es aún más relevante en el derecho ambiental, ya que es una disciplina funcional que establece instrumentos basados en principios para lograr los objetivos que lo guían.

---

[1] En cuanto al concepto del Estado de derecho ambiental adoptado en Brasil, cabe destacar que está influenciado por el pensamiento del constitucionalista portugués José Joaquim Gomes Canotilho, cuando sostiene que: "la calificación de un Estado como un 'Estado ambiental' apunta a dos dimensiones jurídico-políticas particularmente relevantes. La primera es la obligación del Estado, en cooperación con otros Estados o ciudadanos o grupos de la sociedad civil, de promover políticas públicas (económicas, educativas, de planificación) guiadas por los requisitos de sostenibilidad ecológica. La segunda se relaciona con el deber de adoptar comportamientos públicos y privados respetuosos con el medio ambiente para dar expresión concreta a la asunción de responsabilidad por parte de las autoridades públicas hacia las generaciones futuras. El 'Estado ambiental' está estructurado, como ya se ha sugerido, en términos del Estado de derecho y en términos democráticos. El Estado de derecho del medio ambiente significa la indispensabilidad de las reglas y principios del Estado de derecho para enfrentar los desafíos impuestos por la sostenibilidad ambiental. Incluso si existe la necesidad de algunas novedades en el esquema de instrumentos legales: más limitaciones en la propiedad a favor de las reservas ecológicas, más provisionalidad y precariedad en los actos administrativos justificados por las vigilancias ecológicas, más retroactividad posiblemente perjudicial para situaciones subjetivas en nombre de la protección del medio ambiente: todo esto puede y debe hacerse sin posponer las reglas básicas de la legalidad estatal. Tampoco nos sorprenderá la inseparabilidad del estado ambiental del principio democrático. La afirmación de esta nueva dimensión del Estado presupone el diálogo democrático, requiere instrumentos de participación y postula el principio de cooperación con la sociedad civil" (Canotilho, 1999, p. 44). En Brasil, el concepto del Estado de derecho ambiental ahora adoptado ha sido defendido, sobre todo, por los profesores Patryck de Araújo Ayala y José Rubens Morato Leite. Entre los diversos textos en los que estos autores, individualmente o en coautoría, abordan el tema, se destaca Leite et al. (2016).

En términos de derecho internacional, a su vez, los principios del derecho ambiental, incluido el *in dubio pro natura*, podrían servir como base para un tratado global sobre derecho ambiental que pueda construirse a partir de la propuesta original del Pacto Mundial por el Medio Ambiente[2] (Pendergrass, 2017).

2. *In dubio pro natura*

2.1. Justificación

El principio *in dubio pro natura* significa que en caso de duda, oscuridad o incertidumbre por parte de la autoridad administrativa o judicial sobre el alcance o la colisión entre normas, principios o derechos fundamentales e incluso en el caso de la necesidad de reconocer un derecho sin una regla explícita o la apreciación de una norma ambiental existente, la decisión para tomar debe ser una que proporcione una mayor protección o conservación del medio ambiente. Este es un principio instrumental, interpretativo, metodológico o de aplicación normativa[3] para el uso de la

[2] El Proyecto de Pacto Internacional relativo al Derecho de los Seres Humanos al Ambiente se propuso ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) por iniciativa del Centre International de Droit Comparé de L'environnement (CIDCE) (2017). Se trata de una propuesta de acuerdo mundial vinculante sobre derecho ambiental, de conformidad con John Pendergrass (2017). Las negociaciones de dicho pacto se encuentran detenidas toda vez que en mayo de 2019 el Grupo de Trabajo especial de composición abierta establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas para estudiar el futuro de las negociaciones acordó posponer su desenlace.

[3] El concepto de postulados de aplicación normativa se utiliza en el presente trabajo de acuerdo con el desarrollo teórico formulado por Humberto Ávila (2012), al afirmar que: "Los postulados de aplicación normativa son normas inmediatamente metódicas que instituyen los criterios para la aplicación de otras normas ubicadas en el plan del objeto de la aplicación. Por lo tanto, califican como estándares en la aplicación de otros estándares, es decir, como metanormas. Por ello, se dice que califican como estándares de segundo grado. En este sentido, cada vez que hay un postulado normativo, hay una guía metódica que se dirige al intérprete con respecto a la interpretación de otras normas. Detrás de los postulados, siempre hay otras normas que se están aplicando. [...] Los postulados funcionan de manera diferente a los principios y reglas. Uno, porque no están al mismo nivel: los principios y las reglas son normas que son objeto de aplicación; los postulados son normas que guían la aplicación de otras. Dos, porque no tienen los mismos destinatarios: los principios y reglas están dirigidos ante todo al Poder Público y a los contribuyentes; los postulados se dirigen directamente al intérprete y al ejecutor del derecho. Tres, porque no están relacionados de la misma manera con otras normas: los principios y reglas, incluso porque están en el mismo nivel del objeto, están mutuamente

norma más beneficiosa para el medio ambiente en caso de duda o incertidumbre jurídica, cuando exista o no un conflicto entre los derechos fundamentales o las normas aplicables al caso.

Su formulación se justifica por la disparidad habitual entre las partes involucradas en posibles conflictos ambientales. Por un lado, las personas y las organizaciones que defienden el medio ambiente, los intereses difusos y colectivos de una población que no tiene el conocimiento científico y técnico para evaluar una actividad que pueda afectarles. Por otro lado, la autoridad administrativa o judicial, enfrentada a un problema legal que involucra una antinomia entre normas, la ausencia normativa, la concreción de un concepto jurídico normativo, el análisis de evidencia, el alcance temporal de la norma o la necesidad de integrarla en sistemas y microsistemas legales.

La cuestión central que se considerará en la decisión, independientemente de su objeto, será la vulnerabilidad del propio medioambiente o de sus titulares, que no son solo las personas físicas, uno o más individuos, sino la propia sociedad considerada en forma difusa, sujetos no necesariamente identificables, nacidos en la generación contemporánea del fallo o con posterioridad.

El reconocimiento del principio y la construcción de sus elementos provienen principalmente de los precedentes de los tribunales latinoamericanos, seguidos de la doctrina, y finalmente de su consolidación global en el principio 5 de la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) sobre el Estado de Derecho Ambiental (UICN, 2016). Vemos, por ejemplo, los precedentes judiciales que abordan el principio en los tribunales superiores de América Latina como un insumo para abordar la hipótesis de su incidencia.

2.2. Aplicación judicial

A continuación, estudiaremos, a modo ilustrativo, los fallos de los tribunales superiores latinoamericanos que trataron sobre el principio, como referencia para abordar los casos en los que repercute.

---

involucrados, ya sea de manera preliminar complementaria (principios) o de manera preliminar decisiva (reglas); los postulados, precisamente porque están ubicados en un meta nivel, guían la aplicación de los principios y reglas sin el conflicto necesario con otras normas" (pp. 142-143).

Argentina

En el proceso "Majul, Julio J. c. Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental" (Zonis, 2020), promovido para que cesasen las obras destinadas a construir un barrio náutico en un espacio especialmente protegido (humedal) y para recomponer el ambiente, con fecha 11 de julio de 2019 la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció el *in dubio pro natura* y lo consideró un principio o postulado hermenéutico.

El máximo tribunal afirmó que, en caso de duda, los jueces debían considerar el mencionado principio, aplicable a procesos administrativos y judiciales, de forma tal que la solución del conflicto fuese favorable para proteger y conservar el medioambiente, como también que debían darles preferencia a las alternativas menos perjudiciales. Asimismo, agregó que no debían emprenderse acciones cuyos potenciales efectos adversos fuesen desproporcionados o excesivos con respecto a los beneficios que de ellos derivasen, de conformidad con la Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica, presentada en Brasilia el 21 de marzo de 2018 en el marco del 8º Foro Mundial del Agua, celebrado por la UICN[4].

Brasil

En Brasil, desde el primer precedente de la Corte Superior de Justicia en 2009, al menos once sentencias hacen referencia directa al principio *in dubio pro natura* (Leite & De Araújo Ayala, 2020, p. 258). Las primeras decisiones se relacionaron con la posibilidad de revertir la carga de la prueba en la acción ambiental que se ocupa de intereses difusos/colectivos, combinada con el principio de precaución[5]. La inversión de

---

[4] Ver la versión en portugués: Declaración del Ministerio Público sobre Justicia Hídrica (10 principios de la declaración) (2018).

[5] La doctrina ha debatido durante mucho tiempo la posibilidad de aplicar la inversión de la carga de la prueba a las acciones ambientales porque la norma que la contemplaba estaba prevista como derecho básico del consumidor en la Ley 8.078 de 1990 (Código de Defensa del Consumidor), de manera *ope iudicis*, siempre que exista la probabilidad o la hiposuficiencia. Debido a una enmienda a la Ley de Acción Civil Pública (1985), promovida por el Código de Defensa del Consumidor (1990), toda la parte procesal de los CDC (protección al consumidor en la Corte), con reglas que son más beneficiosas para los vulnerables, se incluyeron en esta ley. Sin embargo, como el artículo que preveía la posibilidad de revertir la carga de la prueba no

la carga de la prueba se consolidó en la jurisprudencia brasileña a través de la Síntesis 618 (suma de decisiones reiteradas en el mismo sentido) del Tribunal Superior de Justicia (en portugués, Superior Tribunal de Justiça o STJ). Se adicionaron más funciones a la instrumental y procesal, p. ej., la de interpretar las normas ambientales de una manera más favorable, como en los siguientes casos: (i) posibilidad de embargo administrativo sin la necesidad de reconocer la ilegalidad de la actividad embargada, tal como está literalmente previsto en la ley fundamental[6]; y (ii) al determinar el registro, por los compradores del área rural, de la reserva legal[7] en el registro de bienes raíces, aunque el Código Forestal no tenía una regla expresa al respecto[8].

---

estaba en este capítulo, parte de la doctrina procesal se resistió a aplicarlo a cuestiones ambientales. Este es un ejemplo típico de interpretación ante la duda. Aunque la regla estaba fuera del capítulo incorporado en la ley de la acción más utilizada para la protección del medio ambiente, su extensión al tema ambiental fue más favorable para ello. Además, los criterios requeridos para permitir que el juez determine la inversión también estuvieron presentes en las acciones ambientales. Por lo tanto, la aplicación extensiva de la regla, incluso si está fuera del capítulo introducido en la Ley de Acción Civil Pública, es un ejemplo muy claro de la aplicación del principio para declarar el alcance de la regla más beneficioso para el medio ambiente. La tesis fue ampliamente aplicada por la jurisprudencia, hasta el punto de convertirse en un resumen en el ámbito de Tribunal Superior de Justicia (en portugués, Superior Tribunal de Justiça o STJ). La jurisprudencia consolidada y pacifica n° 618-STJ dice lo siguiente: "La inversión de la carga de la prueba se aplica a las acciones de degradación ambiental".

[6] El STJ dio una interpretación más beneficiosa a la regla de la Ley de Delitos e Infracciones Ambientales, que requiere prueba de la ilegalidad del acto administrativo impugnado. En ese momento, decidió que la creación judicial del requisito de ilegalidad de la actividad total de la empresa, para obstaculizar la imposición de una medida administrativa cautelar, confiere una interpretación contraria a los nobles objetivos del art. 72 de la Ley n° 9.605/1998, que deben prevenir, contener y desalentar la degradación ambiental de cualquier tipo y, en el caso de un ataque incondicional a la flora, abordar rigurosamente la deforestación ilegal acelerada y frenar el comercio espurio que, concomitantemente, alimenta y se beneficia de ello (Recurso Especial n° 1.668.652-PA, 2017).

[7] El concepto de reserva legal está desarrollado en el Código Forestal, art. 3º, III de la Ley 12.651/12: área ubicada en el interior de una propiedad o tenencia rural, acotada en los términos del art. 12, con función de asegurar el uso económico de modo sostenible de los recursos naturales de la propiedad o tenencia rural, ayudar la conservación y la rehabilitación de los procesos ecológicos y promover la conservación de la biodiversidad, bien como el refugio de la fauna salvaje y de la flora nativa.

[8] La sentencia afirmó: "La pregunta, por lo tanto, se refiere a si dicha norma contempla efectivamente la obligación de promover, antes de cualquier solicitud de rectificación, el registro

El STJ también ordenó que las obligaciones de reparación y recomposición *in natura* del daño[9] se cumpliesen en forma acumulativa. Asimismo, reconoció varios tipos de daño ambiental, como los transitorios, los verificados entre el momento en que se constata el perjuicio hasta que se produce la restauración, los futuros y los extrapatrimoniales colectivos[10].

Se concluye que en Brasil el principio *in dubio pro natura* se ha utilizado en la jurisprudencia del STJ con base en varios criterios de interpretación de la norma ambiental en sí misma de una manera más beneficiosa para el medio ambiente; empleo del principio instrumental para asegurar el equilibrio entre las partes del proceso (inversión de la carga de la prueba, carga dinámica de la prueba); apreciación sistemática y no aislada de las normas (inversión de la carga de la prueba establecida en el Código de Defensa del Consumidor, de práctica en la aplicabilidad de la Ley de Acción Civil Pública); especificación concreta de los tipos de daño ambiental (no

---

de la reserva legal. Tal obligación no surge de la literalidad de la solicitud [...]. La ausencia de un requisito expreso, sin embargo, no implica la conclusión de que no es razonable. Es necesario interpretar teleológicamente el artículo 16 del Código Forestal para determinar, con los ojos puestos en todo el sistema de preservación del medio ambiente, si el reclamo del MP/MG merece aprobación [...]. La ley no aclara la oportunidad en que se debe dar dicha anotación. [...] liberar a los propietarios del registro es lo mismo que vaciar el contenido de la ley" (Recurso Especial n° 1.356.207-SP [2012/0251709-6], 2015).

[9] La jurisprudencia de algunas cámaras de los estados brasileños se resistía a ese cumplimiento acumulativo de las obligaciones, ya que el art. 3º de la Ley 7347 (del año 1985), que fundamenta esa posibilidad de acumulación, está redactado de la siguiente manera: "La acción civil podrá tener como objeto la condena al pago de una suma de dinero o el cumplimiento de la obligación de hacer o de no hacer" ["A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"]. Esa conjunción disyuntiva se interpretó, en un principio, en forma restrictiva para sustentar que la condena civil aplicable al contaminador era restaurar o indemnizar. Afortunadamente, la doctrina superó en forma paulatina esa manera de interpretar y hoy en día incluso sostiene que hay una jerarquía en la obligación: restaurar, compensar e indemnizar, tal como se acogió de manera amplia en el Acuerdo de Escazú (art. 8º, 3., inc. g) y como se consagró en las decisiones del STJ (Recurso Especial 1.669.185-RS, 2017). La posibilidad de acumular las obligaciones de restaurar y reparar resultó en el dictado de la Síntesis 629 del STJ (2018): "Con respecto al daño ambiental, se admite que se condene al demandado a cumplir las obligaciones de hacer o de no hacer en forma acumulativa con el deber de indemnizar" ["Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar"].

[10] STJ, Recurso Especial 1.255.127-MG, ministro Herman Benjamin (ponente), 18 de agosto de 2016.

limitados a los inmediatamente verificables) para describir las normas en forma minuciosa, incluso en lo relativo al aspecto temporal y a las esferas de la responsabilidad (cumplimiento de las obligaciones de restauración *in natura* e *in situ* juntamente con el deber de compensar e indemnizar); y reconocimiento de los daños acumulativos y sinérgicos. Además, la jurisprudencia clarifica que los perjuicios no son solo personales (colectivos o individuales), sino también intrínsecos (al propio medioambiente). Sobre las consecuencias, se incluyen los daños de carácter extrapatrimonial y material, ambos considerados de manera colectiva o individual.

Colombia

La Sala plena de la Corte Constitucional de Colombia reconoció el principio *in dubio pro natura* como una regla de interpretación, en estos términos:

> 6.5. En suma, para la Corte no ofrece duda que el cambio de paradigma que ha venido operando con el paso del tiempo ha implicado un redimensionamiento de los principios rectores de protección del medio ambiente, como su fortalecimiento y aplicación más rigurosa bajo el criterio superior del in dubio pro ambiente o in dubio pro natura, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja. (Sentencia C-449 de 2015)

Se trata del reconocimiento explícito y la aplicación del *in dubio pro natura* para resolver dudas en un conflicto de normas o principios, y enfatizar la necesidad de cambiar la dimensión de los principios, su fortalecimiento y una aplicación más rigurosa.

Costa Rica

El Tribunal Constitucional de Costa Rica acerca el principio *in dubio pro natura* al principio de precaución.

Según Olivares y Lucero (2018), Costa Rica ha desarrollado el alcance de *in dubio pro natura* en tres etapas diferentes. En la primera fase, en

1995, la Sala Constitucional de la Corte Suprema equiparó los principios de prevención y precaución con la cláusula de protección general (Resolución n° 05893, 1995). En la segunda, con la publicación de la Ley de Biodiversidad n° 7788/98 (art. 11,3), se equiparó el principio *in dubio pro natura* con el principio de precaución (Resolución n° 05994, 2017). Esta equivalencia se consolidó en la jurisprudencia de la Corte, hasta que, en una tercera fase, la Corte flexibilizó los requisitos de seriedad e irreversibilidad de daños potenciales, presentes en el principio de precaución, aun cuando todavía los trata como sinónimos. En palabras de los autores:

> Así, operaba el criterio precautorio, como *in dubio pro natura*, también en situaciones de la actividad cotidiana de la sociedad y del Estado, que pasan a ser consideradas graves porque existe una menor tolerancia a los riesgos de daño ambiental, y por tanto, en el momento actual del Estado de Derecho (Constitucional Ambiental), ya no son asumibles desde una perspectiva jurídico-política. (Olivares & Lucero, 2018, p. 631)

En lo que sigue, se presentan algunos ejemplos. En el caso "Crucitas" de 2008, en el contexto de una apelación de amparo, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, examinando un caso de minería a cielo abierto sin fecha límite para el final de la actividad, basado en cierto decreto, hizo uso de otro decreto que suspendió la moratoria para cortar árboles y desarrollar obras de infraestructura. El caso tiene dos peculiaridades interesantes sobre el *in dubio pro natura*: (i) utiliza una regulación dirigida a proteger otro recurso natural al extender la suspensión de la moratoria a otro tipo de actividades; y (ii) aplica una ley posterior más beneficiosa para el ambiente (opción para la suspensión de la moratoria) y la retroactividad de la ley posterior para alcanzar hechos regulados bajo los auspicios de otra norma (Resolución n° 17970, 2008).

En 2016, en otro proceso, la Sala Constitucional también dispuso aplicar la normativa más protectora del medioambiente y de las comunidades indígenas, pero sin aludir en forma directa al *in dubio pro natura* (Resolución n° 05620, 2016).

En suma, el tribunal superior costarricense posee muchas decisiones que equiparan el principio precautorio al *in dubio pro natura*, como

consecuencia de lo expuesto en el art. 11 de la Ley de Biodiversidad (Ley 7788/98) que los utiliza, de manera indistinta, como criterios de interpretación. La Corte, a pesar de que en un primer momento los trató como si fuesen equivalentes, paulatinamente le concedió al principio *in dubio pro natura* un significado diverso y le dispensó los requisitos de gravedad e irreversibilidad de los daños potenciales, característicos del principio precautorio. Asimismo, le otorgó un alcance temporal y temático diverso a la legislación ambiental, puesto que la hizo incidir sobre hechos acontecidos fuera del plazo de vigencia de la norma autorizante de cierta actividad y sobre otro tipo de emprendimiento, todo con el objetivo de brindarle al medioambiente una protección mayor que la otorgada por la norma rectora.

Ecuador

El principio *in dubio pro natura* está previsto en la Constitución ecuatoriana, en su artículo 395.4, en los siguientes términos: "Art. 395. La Constitución reconoce los siguientes principios ambientales: [...] 4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza".

Posteriormente, el Código Orgánico del Ambiente, publicado el 12 de abril de 2017, en su art. 9.5 conceptualiza el principio *in dubio pro natura* y determina su aplicación obligatoria por las autoridades administrativas y judiciales de la siguiente manera: "9.5. *In dubio pro natura*. Cuando exista falta de información, vacío legal o contradicción de normas, o se presente duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, se aplicará lo que más favorezca al ambiente y a la naturaleza. De igual manera se procederá en caso de conflicto entre esas disposiciones".

Para Echeverría (s. f.), el principio es hermenéutico, con una definición cerrada y de aplicación excepcional, con un alcance restringido, cuyo propósito es interpretativo y no debe confundirse con precaución o servir para elegir la regla aplicable en caso de conflicto.

Como ejemplo jurisdiccional de la aplicación del principio, se encuentra la Sentencia 230-18 SEP-CC (2018) en la cual el Tribunal Constitucional aplicó retroactivamente una ley ambiental de mayor protección sobre los hechos ocurridos antes de su edición. Este es el caso de la empresa

Chevron, que fue condenada civilmente por daños ambientales al bosque ecuatoriano. Dichos daños se atribuyeron a Texaco, adquirida por esa compañía en 2001. Los hechos ilícitos, a su vez, resultaron de las operaciones de Texaco que tuvieron lugar entre 1964 y 1990 (Jornal Estado de Minas, 2018). En ese momento, la Corte Constitucional ecuatoriana utilizó el principio *in dubio pro natura* para fundamentar la aplicación retroactiva de la ley ambiental más beneficiosa. Al respecto, el Tribunal dijo:

> Para solucionar este caso concreto, no se puede decir que opera ni la irretroactividad de las normas a casos anteriores —bajo la forma general de seguridad jurídica y previsibilidad de las normas— ni la máxima jurídica jerárquica de solución de antinomias lex posteriori derogat priori, por cuanto la valoración para superar tal conflicto radica en el grado de protección que una ley posterior puede dar a los derechos de la naturaleza. De ahí, por ejemplo, si una nueva ley es más rigurosa en controles ambientales, esta puede entrar en conflicto con una norma anterior de menor protección, decidiéndose en este caso por la primacía pro natura por sobre la seguridad jurídica y previsibilidad de la norma posterior que protege al ambiente de la manera más rigurosa. (Corte Constitucional, Sentencia 230-18-sep-cc de 27 de junio de 2018)

La Corte ecuatoriana discutió el conflicto entre la seguridad jurídica y la aplicación de la ley que, aunque posterior a los hechos, protegió más el medio ambiente al haber aplicado el principio de declarar la incidencia de la ley posterior más favorable al medio ambiente.

México

El 14 de noviembre de 2018, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo que abarcó innumerables temas de derecho ambiental, con mención expresa del Acuerdo de Escazú.

La Primera Sala de la Corte Suprema de Justicia de México, en Amparo de Revisión n° 307/2016 (2016), ya incorporadas las lecciones de la Opinión Consultiva oc-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y mencionando expresamente el Acuerdo de Escazú, reconoció la doble dimensión del derecho humano a un medio ambiente saludable,

señalando su carácter como un derecho autónomo, tanto individual como colectivo. También admitió una amplia legitimidad activa y destacó los principios de derecho ambiental, incluido el *in dubio pro natura* y la prohibición del retroceso. En términos procesales, más allá de la legitimación amplia, creyó necesario disminuir la rigidez del principio dispositivo y ordenó la inversión de la carga de la prueba, todo ello con el objeto de que la acción de amparo fuese un mecanismo procesal efectivo para proteger el medioambiente, tanto en lo relacionado con los riesgos a los cuales estuviese sometido como también con la reparación integral de los daños eventualmente sufridos.

2.3. Distinción del principio de precaución

El principio de precaución se origina en el principio 15 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y establece que la falta de certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. La precaución se caracteriza por la acción temprana ante riesgos o peligros desconocidos. Si bien la prevención aborda el riesgo concreto, la precaución va más allá y se preocupa por el riesgo incierto. La prevención está más relacionada con el peligro concreto, mientras que la precaución implica un peligro abstracto o potencial (Marchesan et al., 2010, p. 52). De esta manera, el principio de precaución trata y se centra en las incertidumbres científicas.

Al igual que el *in dubio pro natura*, el principio de precaución tuvo varios obstáculos iniciales para su aplicación, como los reportados por Carla Amado Gomes: sociológicos, debido al potencial de daño para la mejora tecnológica; políticos, por la posible reducción de los derechos soberanos al uso de los recursos naturales; económicos, por la capacidad de impedir el desarrollo; jurídicos, por la dificultad de definición de su naturaleza e imprecisión de las opiniones técnicas o de expertos en cuanto a los riesgos y daños futuros; y científicos, por la dificultad de demostrar los riesgos (Gomes, 2002, p. 286).

Se discutió el contenido, la extensión y el significado de la palabra. En la versión inglesa del principio 15 de la Declaración de Río de 1992, por ejemplo, se lee *serious or irreversible damage* (Report of the United Nations Conference on Environment and Development, 1992), mientras que en

la versión española se menciona "daño grave o irreversible" (Naciones Unidas, 1992), que en sí mismo ya permite cuestionar la naturaleza del riesgo, ya sea grave o amplio.

También se plantearon tres concepciones sobre la naturaleza del riesgo (Nogueira, 2004, p. 202): (i) radical, que proponía garantizar un riesgo cero, una moratoria o una abstención definitiva; (ii) minimalista, que requiere que los riesgos sean graves e irreversibles, no acepta ninguna moratoria; (iii) e intermedio, que reclama un riesgo científico creíble y sin excluir moratoria.

El principio *in dubio pro natura*, que es un principio instrumental y hermenéutico, puede o no combinarse con la hipótesis de incidencia del principio de precaución, todo depende del tipo de duda o interpretación legal requerida para resolver la situación específica, como se discutirá en adelante.

De acuerdo con Bryner (2015), se necesita un principio similar (al de precaución) para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano porque la ley misma puede crear un riesgo de daño irreversible al medio ambiente, especialmente en casos de conflicto entre derechos fundamentales. *In dubio pro natura* es una respuesta a este riesgo y un principio de reparación necesario en un sistema en el que los intereses económicos se ejercen a expensas de los intereses sociales, culturales y ambientales. Las actividades que pueden causar riesgos para el medio ambiente están sujetas, en caso de duda, a una interpretación favorable para el medio ambiente, a fin de equilibrar esta desigualdad.

El principio *in dubio pro natura* aborda las incertidumbres normativas o jurídicas (Bryner, 2015; Echeverría, s. f.; Pentinat, 2018); sirve como un principio metodológico para ayudar en el análisis de quienes deciden (autoridad administrativa o judicial), con el fin de conferir la interpretación más beneficiosa para el medio ambiente; y es una metanorma que, siendo instrumental e interpretativa, es abierta. Esto da lugar a un gran espacio de concretización, lo que permite el desarrollo de muchas hipótesis de incidencia, estructuradas a partir casos específicos, como en las decisiones judiciales que han aplicado el principio en las últimas dos décadas en América Latina.

Otra diferencia entre los principios *in dubio pro natura* y de precaución es que este actúa antes de que comience la actividad, mientras que el

primero puede afectar antes, durante o después de la actividad, es decir, cuando ya hay daño ambiental.

Se puede ver que los tribunales latinoamericanos han reconocido a lo largo de los años, incluidos en *in dubio pro natura*, otros elementos además de los presentes en el principio de precaución. Considerando tales distinciones y teniendo en cuenta las decisiones de los tribunales superiores de los países que se han mencionado, podemos tratar de identificar, simplemente como ejemplo, algunas hipótesis de aplicación del principio *in dubio pro natura*.

2.4. Ejemplos de interpretación en el empleo del principio *in dubio pro natura*

La vulnerabilidad intrínseca del medio ambiente o de los titulares del derecho a un medio ambiente saludable, que es considerado de forma difusa, es la clave maestra y el punto de partida de cualquier perspectiva analítica de las hipótesis de incidencia del principio. El derecho público y el privado reconocen ampliamente los instrumentos que tienen como objetivo equilibrar las desigualdades, a saber: *favor debitoris*, *favor debiles*, *pro persona* e *in dubio pro reo.* La raíz está ahí, aunque podemos ver la posibilidad de aplicar el principio desde varios ángulos, todo dependiendo de los marcos constitucionales y legislativos y del momento en que se dieron las decisiones utilizadas como ejemplos en este trabajo.

El *in dubio pro natura* siempre será un principio hermenéutico[11] para resolver una duda, incertidumbre o antinomia normativa o jurídica. En el caso de la antinomia, por ejemplo, *in dubio pro natura* puede significar la desviación de otros principios interpretativos tradicionales como los de especialidad, consumo, *tempus regit actum* y *lex posterior derogat priori*, entre otros. Puede aparecer en forma de interpretación extensa de la regla, ya sea en contenido o en tiempo, en un conflicto de reglas o disposiciones, ya sea que se trate o no de derechos fundamentales. Además, puede aplicarse, en una interpretación integradora de un sistema, en ausencia de una regla o en ausencia o insuficiencia de información que pueda

[11] Expreso o implícito según la legislación, especial y procesal.

corroborar la decisión. También sirve como mecanismo para controlar las decisiones discrecionales.

Junto con las diversas decisiones judiciales dictadas en los tribunales latinoamericanos, el principio *in dubio pro natura* fue declarado como principio de derecho ambiental internacional en la Declaración Mundial de la UICN sobre el Estado de Derecho Ambiental (2016) durante el Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, celebrado en Río de Janeiro entre el 26 y el 29 de abril, como sigue:

> *Principio 5. In Dubio Pro Natura*. En caso de duda, todos los asuntos ante los tribunales, las agencias administrativas y otros encargados de la toma de decisiones se resolverán de la manera más probable para favorecer la protección y conservación del medio ambiente, con preferencia a las alternativas menos dañinas para el medio ambiente. No se emprenderán acciones cuando sus posibles efectos negativos sobre el medio ambiente sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de ellos.

También se incluyó en la Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica (2018) como principio 6, y como principio 7 en la Declaración del Ministerio Público sobre Justicia Hídrica (2018). Ambas reuniones tuvieron lugar durante el 8° Foro Mundial del Agua, celebrado por la UICN en Brasilia el 28 de marzo de 2018.

A partir de la aplicación del principio realizada por las cortes latinoamericanas, podemos sugerir hipótesis o ejemplos de empleo:

1. Identidad con el principio de precaución: existen innumerables decisiones, especialmente de Costa Rica, pionera en su aplicación, en las que el *in dubio pro natura* equivaldría al principio de precaución. En este caso, no habría necesidad de distinguir la decisión por la abstención de una acción de la que interpreta una duda o incertidumbre relacionada con una norma jurídica. En este caso, las incertidumbres científicas requieren que las acciones, cuya abstención se determinará, sean capaces de generar el riesgo de daños graves o irreversibles, que son requisitos del principio

de precaución[12]. Esta perspectiva es superada actualmente por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.

2. Principio precautorio ampliado (Olivares & Lucero, 2018): aplicación de *in dubio pro natura* como equivalente al principio de precaución, abstrayendo el potencial de generar daños graves o irreversibles. El *in dubio pro natura* ahora justifica las medidas cautelares, incluso sin todos sus requisitos (Resolución n° 05994, 2017), como se reconoció en la decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica.
3. Interpretación de la propia norma a través de un sentido o alcance más protector, como en el ejemplo de sentencia brasileña que (i) prescindió del análisis de la ilegalidad de la actividad requerida en el reglamento, que es el artículo 70, tercero, de la Ley 9.695/98, para justificar medidas cautelares sobre el embargo administrativo (Recurso Especial n° 1.668.652-PA, 2017), y en la que determinó (ii) el registro de la reserva legal por parte de compradores de áreas rurales independientemente de los requisitos de la legislación específica (Código Forestal) (Recurso Especial n° 1.356.207-SP, 2015). En el último caso, también está claro que el principio de especialidad ha cedido a la interpretación amplia.
4. Ampliación temporal de la incidencia de la regla, como en las decisiones dictadas por los tribunales de Costa Rica (Resolución n° 17970, 2008) y Ecuador (Sentencia 230-18 SEP-CC de 2018) que aplicaron retroactivamente normas posteriores más beneficiosas para el medio ambiente, incluso sin coincidir con la ley vigente en el momento de los hechos.
5. Significado normativo ampliado para comprender situaciones análogas, como en el caso de la Corte de Costa Rica (Resolución n° 17970, 2008), que dio un significado más amplio a la norma para lograr otro tipo de actividad con el fin de extender una moratoria (desde cortar árboles hasta minar).
6. Clarificación del contenido de la norma a través de la explicación y la ampliación de conceptos, como ocurrió en la decisión

[12] Esta fue la primera interpretación del principio *in dubio pro natura*.

del Tribunal Superior de Justicia de Brasil con respecto a los tipos de daños ambientales, donde se destacan las esferas de responsabilidad autónomas y acumulativas (de las obligaciones de restauración *in natura* e *in situ* con reparación, compensación o indemnización), así como el reconocimiento de la existencia de los denominados "daños acumulativos" y "sinérgicos". Además, con respecto al aspecto temporal, detalló los tipos de daños que pueden combinarse con los inmediatos, como "interino", "intersticial" y "futuro", además de los que sufrirán las generaciones futuras. Sobre las víctimas del daño, reconoció no solo el personal, sino también daños colectivos e intrínsecos y el daño moral, de las generaciones presentes y futuras (Recurso Especial n° 1.255.127-MG, 2016).

7. Extensión del contenido de la norma en casos de ausencia de reglas o vacío legal: las vías para interpretar estos casos son similares en los países latinoamericanos. Véase, por ejemplo, el art. 2 del Código Civil y Comercial de Argentina, que establece que "la ley debe ser interpretada de acuerdo con sus palabras, propósitos, leyes análogas, las disposiciones derivadas de los tratados sobre derechos humanos, principios y valores legales, coherente con todos los pedidos". En Brasil, en tanto, el art. 4 de la Ley de Introducción a las normas de derecho (LINDB) establece que cuando la ley es silenciosa el juez decidirá el caso de acuerdo con la analogía, las costumbres y los principios generales del derecho. Además, el art. 5 de la misma ley señala que "en la aplicación de la ley, el juez atenderá a los fines sociales a los que se dirige y a los requisitos del bien común" (Decreto Ley n° 4.657 de 1942). El Código Orgánico del Ecuador, art. 9,5, permite el uso del principio *in dubio pro natura* en caso de vacío legislativo, aunque *in dubio pro natura* no puede considerarse como un principio general de derecho ya que, además de ser instrumental, tiene un campo de aplicación específico (más en línea con el principio de no regresión, según Aragão, 2007, p. 34) y está diseñado para servir como una regla de interpretación. Ahora, un ejemplo de duda es qué norma se aplica en caso de que no exista un texto normativo que contenga una regla expresa con respecto al problema

enfrentado en la decisión. Algunos ejemplos de esto se encuentran en la jurisprudencia brasileña cuando se reconoce el daño moral ambiental, la imprescriptibilidad de las acciones ambientales[13] (Recurso Especial n° 1.120.117-AC, 2009) y la determinación de la solidaridad entre los contaminadores (Recurso Especial n° 880.160-RJ, 2010)[14].

8. Medidas procesales que facilitan el acceso a la justicia: *in dubio pro natura* se usa ampliamente en cuestiones procesales, tales como: garantizar procedimientos efectivos[15], oportunos, públicos, transparentes, gratuitos o sin costos prohibitivos, admitiendo una amplia legitimación activa, otorgando mandatos, medidas provisionales, preventivas y urgentes, cuestiones relacionadas con la evidencia, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba[16] y la reevaluación del principio del dispositivo.
9. Interpretación sistemática de la norma: como en el ejemplo de aceptar la inversión de la carga de la prueba en Brasil mediante

---

[13] El Supremo Tribunal Federal confirmó las tesis de que el daño ambiental es imprescriptible el 20 de abril de 2020 (Supremo Tribunal Federal, 2020).

[14] Ese precedente utiliza el concepto de contaminante de la Ley de Política Ambiental Nacional para reconocerlo, dada la inexistencia de una norma expresa, lo que impediría la solidaridad cuando compiten diversas fuentes de contaminación. Otro ejemplo es Brasil, en donde el Tribunal Superior de Justicia (Resp. 843.978-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 21 de septiembre de 2010) afirmó que la responsabilidad civil ambiental era objetiva y solidaria, dando lugar, a nivel procesal, a un litisconsorcio voluntario opcional entre degradadores, directo o indirecto.

[15] Bajo los términos del art. 9.3 b) del Acuerdo de Escazú y de numerosas decisiones de los tribunales latinoamericanos. Un ejemplo en esta línea es la decisión de la Corte mexicana que menciona expresamente la flexibilidad de las reglas del proceso para hacer de la acción de amparo un mecanismo procesal eficaz. La decisión de la Corte mexicana también incluyó la doble dimensión del derecho humano al medio ambiente, una amplia legitimidad activa, la reducción del principio dispositivo, la reversión de la carga de la prueba y la reparación total del daño (ver Sentencia 230-18 SEP-CC; Echeverría, s. f.).

[16] En Brasil, la inversión de la carga de la prueba es un asunto pacífico en los tribunales, este fue el tema de la jurisprudencia consolidada y pacífica n° 618 del STJ. El asunto ha sido aceptado por los tribunales; ejemplos en este texto son las decisiones de Argentina, Brasil, Costa Rica y México. Sobre la inversión de la carga de la prueba en materia ambiental en la legislación brasileña, véase Cappelli et al. (1995).

un análisis sistémico del Código de Protección al Consumidor y la Ley de Acción Civil Pública, ya que la ubicación de la regla permisiva para revertir la carga de la prueba estaba fuera del capítulo introducido en la ley de acción civil pública, utilizada para la protección del medio ambiente.

10. Desproporción entre los beneficios y los daños: la decisión de la Corte Suprema argentina aplicó el principio *in dubio pro natura* en virtud de que los efectos adversos eran desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de ellos (Zonis, 2020, p. 15), dejando clara la diferencia entre prevención y precaución. Este no es un concepto amplio de precaución, ya que no se considera el alcance o la gravedad del posible daño, sino la proporcionalidad.
11. Conflicto entre normas o derechos fundamentales: por regla general, el principio se utilizará para resolver conflictos entre normas o derechos fundamentales.

El principio *in dubio pro natura* no actúa en cualquier situación de conflicto, sino solo en una en la que hay dudas. Como un postulado normativo de aplicación, es decir, como una "norma metódica o meta-norma capaz de guiar la aplicación de otras normas" (Ávila, 2012, pp. 142-143), debe usarse para ayudar en la ponderación y no puede pasarse por alto, ya que guía la aplicación de las normas que se caracterizan como comandos de optimización, según lo definido por Alexy (2007), muchas de las cuales se definen como derechos fundamentales. Uno de los elementos que se deben considerar para verificar cualquier desproporcionalidad es la seguridad de las premisas empíricas que apoyan la intervención en el medio ambiente o en la propiedad, considerando el conflicto clásico entre los derechos fundamentales presentes en el derecho ambiental. Este espacio de incertidumbre es lo que Alexy llama "espacio epistémico". Si las premisas analizadas para resolver la duda son objetivas, el espacio epistémico será empírico (Alexy, 2007, pp. 89-92); si es normativo, será normativo.

Cuanto mayor sea la intensidad de la intervención en un derecho fundamental, mayor deberá ser la certeza de los supuestos que respaldan la interferencia (Gavião, 2011, p. 307). En resumen, en caso de una

colisión entre derechos fundamentales, la inseguridad juega contra la intervención en el derecho ambiental fundamental que se está evaluando. La inseguridad viola el principio de proporcionalidad y, por lo tanto, no puede justificarse.

En otras palabras, como advierte Zanetti (2015, p. 179-213), no es correcto usar los principios de proporcionalidad y razonabilidad para decidir contra el medio ambiente, especialmente a favor de los intereses económicos y políticos vinculados a los derechos de propiedad, sin superar primero la carga argumentativa representada por el postulado normativo de la aplicación del *in dubio pro natura*.

2.5. Importancia para la implementación actual y futura de la Agenda 2030 y del Acuerdo de Escazú

Mediante la resolución A/RES/701, los países miembros de las Naciones Unidas aprobaron en septiembre de 2015 la resolución "Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible", basada en cinco ejes de actuación: paz, personas, planeta, prosperidad y asociaciones.

La Agenda 2030, sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas se constituyen en un plan de acción mundial y de propuestas para las personas, el planeta y la prosperidad.

El principio *in dubio pro natura* se inserta en el eje *planeta* de los ODS. Este principio hermenéutico resulta esencial para la implementación efectiva del acceso a la justicia en asuntos ambientales, y su correcta aplicación por las autoridades administrativas y el sistema de justicia es fundamental. La protección jurídica del ambiente es materia compleja, pues, necesariamente, requiere interdisciplinaridad y demanda una mirada integradora.

Se está volviendo claro que el mundo es interconectado. Ejemplos de ello son el cambio climático y la pandemia de covid-19. Esa interconexión entre todos los seres vivos y el planeta, cuyo mayor ejemplo es la pandemia de covid-19, se aprecia con claridad en la Resolución 1/2020 de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en la Resolución del 17 de abril de 2020 del Parlamento Europeo, entre otros.

Ambos documentos prevén lineamientos y recomendaciones de desempeño de sus países miembros para la adopción de medidas preventivas y acciones de seguimiento pospandemia. En respuesta al cambio climático

surgió el concepto de Green New Deal, consistente en una serie de propuestas económicas para ayudar a combatir las alteraciones climáticas y la desigualdad social.

La pandemia ha demostrado la necesidad, por ejemplo, de la política de datos abiertos para compartir información de las investigaciones sobre vacunas o medicamentos contra la covid-19 y la introducción del concepto de una sola salud (Parlamento Europeo, 2020).

Los ejemplos anteriores demuestran el continuo cambio de los conceptos y las aproximaciones al ambiente y revelan la necesidad constante de actualizaciones hermenéuticas resultantes de situaciones que afectan a todo el planeta.

En este sentido, el uso del principio *in dubio pro natura* se convierte en una necesidad en la base de las decisiones judiciales y administrativas, a fin de tratar los problemas ambientales de manera similar, independientemente de la jurisdicción o circunscripción, lo que resulta indispensable para el logro de los objetivos ambientales de la Agenda 2030.

Conclusiones

El *in dubio pro natura* es un principio metodológico o un postulado de aplicación normativa que determina una solución favorable al medio ambiente en caso de duda o incertidumbre jurídica y se puede utilizar en numerosas circunstancias, como se intentó demostrar.

El principio afecta la aplicación tradicional de la ponderación al cuestionar la certeza de las premisas necesarias para el juicio de valor. En ausencia de certeza de las premisas, lo que equivale a dudar, no hay que hablar de ponderación, ya que no hay proporcionalidad. *In dubio pro natura* es el resultado de la desigualdad existente en la relación jurídica que involucra la protección del medio ambiente no solo de los seres humanos nacidos, sino también de las generaciones futuras, con la naturaleza misma y las comunidades que viven en él, todas consideradas vulnerables por el derecho, como pueblos indígenas y comunidades locales, entre otros. El precepto busca equilibrar una situación de inequidad y aspira a darles un trato diferenciado a los más débiles.

Aunque puede haber una coincidencia en las interpretaciones fácticas y jurídicas, combinando *in dubio pro natura* con el principio de precaución, o incluso una precaución extendida, no deben confundirse ambos principios,

dado que el *in dubio pro natura* actúa ante la incertidumbre sobre un tema jurídico, mientras que la precaución trata con la incertidumbre científica. Además, el principio *in dubio pro natura* actúa tanto antes como después del daño, mientras que el principio de precaución es necesariamente una medida preventiva, es decir, se evalúa antes de la implementación de una actividad capaz de generar riesgos inciertos.

In dubio pro natura es una extensión lógica de conceptos similares en otras áreas del derecho que están diseñados para proteger los intereses de los vulnerables o subrepresentados, proporcionando una referencia para tratar las incertidumbres legales en la interpretación de las leyes o la toma de decisiones ambientales (Bryner, 2015).

El principio está en el eje *planeta* de la Agenda 2030 y su aplicación debe ser similar en todo el mundo, ya que estamos todos interconectados, como ha demostrado el cambio climático y la covid-19.

Es esencial que el principio *in dubio pro natura* sea aceptado en el derecho internacional como un principio del derecho ambiental internacional a fin de ayudar a los responsables de la toma de decisiones a adoptar decisiones justas y fundadas frente a la vulnerabilidad ambiental y el espectro colectivo y, a menudo, las consecuencias inconmensurables del daño ambiental.

Referencias

Alexy, R. (2007). *Constitucionalismo discursivo*. (Traducción de Luís Afonso Heck, 1ª ed.). Livraria do Advogado Editora.

Aragão, A. (2007). Direito constitucional do ambiente da União Europeia. Em: J. Gomes & J. Morato (org.), *Direito constitucional ambiental brasileiro* (pp. 11-55). Saraiva.

Ávila, H. (2012). *Teoria dos princípios. Da definição à aplicação dos princípios jurídicos* (13ª ed.). Malheiros Editores.

Bárcena, A. (2016, junio 21). Más ciudadanía para el desarrollo sostenible. *Comisión Económica para a América Latina*. https://www.cepal.org/es/articulos/2016-mas-ciudadania-desarrollo-sostenible

Barroso, L. (2003). Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro (pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo). Em: E. Grau & S. Da Cunha (org.), *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva* (pp. 23-59). Malheiros Editores.

Benjamin, A. (2001). ¿Derechos de la naturaleza? En: O. Ameal (org.), *Obligaciones y contratos en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor doctor Roberto M. López Cabana* (pp. 31-54). Abeledo Perrot.

Bonavides, P. (2000). *Curso de direito constitucional* (11ª ed.). Malheiros Editores.

Bryner, N. (2015). In dubio pro natura: A principle for strengthening environmental rule of law. *Revista de Direito Ambiental 78*, 245-258.

Cafferatta, N. (2018). El ascenso de los principios de derecho ambiental. *Revista de Derecho Ambiental, 55*, 1-54. https://idcar.com.ar/wp-content/uploads/2020/07/11.-CAFFERATTA-Principios-derecho-ambiental.pdf

Canotilho, J. (1999). *Estado de direito*. Gradiva Publicações.

Canotilho, J. (2002). *Direito constitucional e teoria da Constituição* (6ª ed.). Almedina.

Centre International de Droit Comparé de L'environnement (CIDCE) (2017). *Proyecto de Pacto Internacional relativo al Derecho de los Seres Humanos al Ambiente*. https://cidce.org/wp-content/uploads/2017/01/Proyecto-de-Pacto-internacional-relativo-al-derecho-de-los-seres-humanos-al-ambiente_16.II_.2017_ES.pdf

Cappelli, S., Born, R. & Góes, R. (2018). O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro. *Revista de Direito Ambiental, 91*, 133-164.

Cappelli, S., Gomes, A. & Loch, M. (1995). Três ideias a respeito do ônus da prova na ação civil pública-ambiental. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, 34*, 94-108.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17, del 15 de noviembre de 2017. http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

Declaración de Jueces sobre Justicia Hídrica (declaración de 10 principios). (21 de marzo de 2018). 8° Foro Mundial del Agua, Brasilia. https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/

brasilia_declaracion_de_jueces_sobre_justicia_hidrica_spanish_unofficial_translation_0.pdf

Declaración del Ministerio Público sobre Justicia Hídrica (10 principios de la declaración). (21 de marzo de 2018). 8.° Foro Mundial del Agua, Brasilia. http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Declaracao_do_Ministerio_Publico.pdf

Echeverría, H. (S. f.). *El principio in dubio pro natura. El caso ecuatoriano.* Inédito.

Jornal Estado de Minas (2018, junio 10). Equador ratifica condenação da Chevron por danos ambientais. https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2018/07/10/interna_internacional,972602/equador-ratifica-condenacao-da-chevron-por-danos-ambientais.shtml

Gavião, A. (2011). *Colisão de direitos fundamentais, argumentação e ponderação.* Livraria do Advogado Editora.

Gomes, C. A. (2002). Dar o duvidoso pelo (in)certo. Reflexões sobre o princípio da precaução. Em: *Primeras Jornadas Lusitano-brasileñas de Derecho Ambiental* (p. 286). Lisboa, Instituto do Ambiente.

Leite, J. (2015). Sociedade de risco e Estado. Em: J. Gomes Canotilho & J. Rubens Morato Leite (org.), *Direito constitucional ambiental brasileiro* (pp. 157-242). Saraiva.

Leite, J. & De Araújo Ayala, P. (2020). *Dano ambiental* (8ª ed.). Forense.

Leite, J., De Araújo Ayala, P. & Galbiatti Silveira, P. (2016). Estado de direito ambiental e sensibilidade ecológica: os novos desafios à proteção da natureza em um direito ambiental de segunda geração. En: A. Wolkmer & J. Morato Leite (org.), *Os "novos" direitos no Brasil. Natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas* (3ª ed., pp. 223-260). Saraiva.

Marchesan, A., Steigleder, A., & Cappelli, S. (2010). *Direito ambiental* (6ª ed.). Editora Verbo Jurídico.

Naciones Unidas (1992). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/CONF. 151/26. http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/DEPARTAMENTOS/0614/ASIGNAT/MEDIOAMBIENTE/TEMA%201/%20%20%20%20%20DECLARACI%C3%93N%20DE%20R%C3%8DO%201992.PDF

Nogueira, A. (2004). O conteúdo jurídico do princípio de precaução no direito ambiental brasileiro. Em: H. Sivini Ferreira & J. Morato Leite

(org.), *Estado de direito ambiental, tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos* (pp. 189-228). Forense.

Olivares, A. & Lucero, J. (2018). Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura. Hacia la protección integral del medio ambiente. *Ius et Praxis*, *24*(3), 619-650. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300619

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2020). Resolución 1/2020, Pandemia y derechos humanos en las Américas.

Parlamento Europeo (2020). Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de covid-19 y sus consecuencias.

Pendergrass, J. (2017). *Basic Principles of International Environmental Law*. http://docplayer.net/35372270-Basic-principles-of-international-environmental-law-john-pendergrass-environmental-law-institute.html

Pentinat, S. (2018). In dubio pro natura: un principio transformador del derecho ambiental en América Latina. *Diálogo Ambiental, Constitucional e Internacional, 10*, 25-70. http://www.dialogoaci.com/wp-content/uploads/2020/04/e-book_DialogoAIC_vol10.pdf

Report of the United Nations Conference on Environment and Development (1992). Annex I. Rio Declaration on Environment and Development. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (2016). Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en Materia Ambiental. https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf

Zanetti, H. (2015). Constitucionalismo garantista e precedentes vinculantes em matéria ambiental. Limites e vínculos ao ativismo judicial contrário ao meio ambiente. *Revista de Direito Ambiental, 78*, 179-213.

Zonis, F. (2020). El fallo "Majul": hacia una justicia ecológica. *Revista de Derecho Ambiental, 61*, 15.

Brasil

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.120.117-AC, ministra Eliana Calmon (ponente), 10 de noviembre de 2009. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=927512&num_registro=200900740337&data=20091119&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 880.160-RJ, ministro Mauro Campbell Marques (ponente), 4 de mayo de 2010. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=966570&num_registro=200601828667&data=20100527&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 843.978-SP, ministro Herman Benjamin (ponente), 21 de septiembre de 2010. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1003282&num_registro=200600890578&data=20120309&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.356.207-SP, ministro Paulo de Tarso Sanseverino (ponente), 28 de abril de 2015. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1401520&num_registro=201202517096&data=20150507&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.255.127-MG, ministro Herman Benjamin (ponente), 18 de agosto de 2016. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1100074&num_registro=201100914990&data=20160912&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.669.185-RS, ministro Herman Benjamin (ponente), 5 de septiembre de 2017. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1621780&num_registro=201700985056&data=20171020&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.668.652-PA, ministro Herman Benjamin (ponente), 27 de noviembre de 2018. https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=89648280&num_registro=201700861493&data=20190208&tipo=5&formato=PDF

Superior Tribunal de Justiça. Síntesis n° 618. https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas618.pdf

Superior Tribunal de Justiça. Síntesis n° 629. https:ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2018_48_capSumulas629.pdf

Supremo Tribunal Federal. Asunto Procesal n° 999, gravedad institucional (imprescriptibilidad de la reparación civil del daño ambiental), ministro Alexandre de Moraes (ponente), Recurso Extraordinario n° 654.833-AC, leading case. http://stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarprocesso.asp?PesquisaEm=tema&PesquisaEm=controversia&PesquisaEm=ambos&situacaoRG=TODAS&situacaoAtual=S&txtTituloTema=&numeroTemaInicial=999&numeroTemaFinal=999&acao=pesquisarProcesso&dataInicialJulgPV=&dataFinalJulgPV=&classeProcesso=&numeroProcesso=&ministro=&txtRamoDireito=&ordenacao=asc&botao=

Colombia

Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-449/15, magistrado Jorge Iván Palacio (ponente), 16 de julio de 2015. https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2015/C-449-15.htm

Costa Rica

Ley n° 7788, del 30 de abril de 1998. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=74714&strTipM=TC

Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Resolución n° 05893-1995, expediente: 91-000201-0007-co, magistrada Ana Virginia Calzada Miranda (ponente), 27 de octubre de 1995. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81791

Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Resolución n° 17970-2008, expediente: 08-016200-0007-co, magistrada Ana Virginia Calzada Miranda (ponente), 9 de diciembre de 2008. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-437469

Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Resolución n° 05620-2016, expediente: 15-004211-0007-co, magistrado Paul Rueda Leal

(ponente), 27 de abril de 2016. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-745861

Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. Resolución n° 05994-2017, expediente: 13-008478-0007-co, magistrado Fernando Cruz Castro (ponente), 26 de abril de 2017. https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-711352

Ecuador

Constitución de la República del Ecuador. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Código Orgánico del Ambiente (2017). https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/codigo_organico_ambiente.pdf

Corte Constitucional. Sentencia n° 230-18-sep-cc, 27 de junio de 2018. https://inredh.org/archivos/pdf/setencia-chevron.pdf

México

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en Revisión n° 307/2016, 14 de noviembre de 2018. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2018-11/ar-307-2016-181107.pdf

Tercera parte
Las personas

Estamos decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad y en un medio ambiente saludable.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Capítulo VI
El Acuerdo de Escazú ante la situación de riesgo de las personas defensoras del ambiente en América Latina y el Caribe

Alejandra Leyva Hernández*
Andrea Cerami**

Introducción

Con la aprobación a nivel mundial de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), muy especialmente el ODS 16 que aborda los temas de paz, justicia e instituciones sólidas, la igualdad en el acceso a la justicia adquirió mayor relevancia como elemento central para avanzar hacia sociedades pacíficas e inclusivas. No obstante, ese acceso continúa siendo un desafío, particularmente para las personas defensoras del ambiente que, en el ejercicio de su acción, enfrentan ataques, agresiones y criminalización que atentan contra su vida, integridad personal y en ocasiones las de sus familias,

* Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en derechos humanos y derechos colectivos de los pueblos indígenas. ale.leyva05@gmail.com

** Abogado, especialista en derecho internacional. Licenciado en Derecho por la Universitá degli Studi de Milano, Italia. Ha realizado estudios en la Universidad de La Coruña, España, y ha desarrollado investigaciones universitarias sobre la aplicación del Protocolo de Kioto en Argentina. Esta titulándose en la Maestría en Administración y Emprendimiento Social de la Universidad ORT en México. andrea.cerami@gmail.com

y evidencian las dificultades para ejercer este derecho en condiciones de igualdad y no discriminación.

En 2019, América Latina se posicionó una vez más como la región con el mayor número de asesinatos de personas defensoras del medio ambiente, la tierra y el territorio. A nivel global, en 2019 se reportó el número más alto de asesinatos, con 212 personas defensoras del medio ambiente (Global Witness, 2020). Las personas defensoras del ambiente muchas veces protegen el derecho de sus familias y comunidades a vivir en un medio ambiente sano en contextos de corrupción, impunidad y violencia y se enfrentan a intereses económicos, al tiempo que fiscalizan el cumplimiento de las obligaciones internacionales y nacionales de los Estados en materia de derechos humanos.

Con el objetivo de abordar la situación que enfrentan quienes defienden el ambiente en la región, los países de América Latina y el Caribe incluyeron en el Acuerdo de Escazú la primera disposición normativa vinculante que desarrolla obligaciones específicas de los Estados para proteger a estas personas y colectividades. Algunos países de la región ya han implementado prácticas emergentes de protección para las personas defensores del ambiente, pero persisten desafíos para avanzar hacia la consolidación de un entorno propicio para la defensa los derechos ambientales (incluidos los derechos ambientales procedimentales recogidos en el Acuerdo de Escazú: derecho a la información, derecho a participar y derecho a la justicia en asuntos ambientales). En este capítulo se describe, de manera resumida, la situación de violencia y agresiones que enfrentan las personas defensoras del ambiente en la región y cuáles han sido las respuestas de los Estados frente a este contexto. Frente a la reciente entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, se busca identificar aquellos elementos esenciales para una política integral de protección de personas defensoras del ambiente, como modo de apoyar a los países en la implementación efectiva del artículo 9 del Acuerdo referido a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (en adelante, personas defensoras del ambiente).

1. Situación de agresiones en contra de personas defensoras del ambiente en América Latina y el Caribe

Desde hace ya varios años, quienes se dedican a la defensa y protección de la tierra, el territorio, los recursos naturales y del medio ambiente en

los países de América Latina y el Caribe son objeto de agresiones a causa de su labor (Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., 2016). En el ejercicio de su labor, estas personas alzan su voz para evitar daños a su entorno y su territorio, promueven alternativas a un desarrollo basado exclusivamente en la extracción y la explotación de recursos naturales y cuestionan en ocasiones las políticas económicas y de desarrollo, buscando entablar un diálogo significativo y urgente para construir un mundo en que las personas puedan vivir con prosperidad y dignidad y en el que la naturaleza esté protegida (Forst, 2016).

Cabe señalar que la definición de *personas defensoras del ambiente* comprende una amplia diversidad de individuos que, a título individual o colectivo, ejercen este derecho a través de varias actividades y temas, entre ellos, quienes se dedican a la defensa y protección de los animales y de la biodiversidad, puesto que son elementos fundamentales del medio ambiente, un derecho constitucionalmente reconocido en la mayoría de los países de la región (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017). Para los fines de este escrito, se considerará como personas defensoras del ambiente a las personas, grupos, liderazgos comunitarios y organizaciones que promueven y defienden el medio ambiente y los derechos humanos relacionados[1].

Ya en 2012, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos señalaba a América Latina como el continente más peligroso para las personas defensoras del ambiente (Sekaggya, 2012). Ello se reafirma en el informe de 2016 (Forst, 2016). En tanto, entre 2018 y 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó cinco medidas cautelares frente a agresiones a personas defensoras del ambiente, llamando a los Estados a protegerlas con carácter urgente[2].

---

[1] El relator especial de Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos ha definido los defensores de derechos humanos ambientales como "las personas y los grupos que, a título personal o profesional y de forma pacífica, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, en particular el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna. Los derechos ambientales y sobre la tierra están interrelacionados y a menudo son inseparables" (Forst, 2016).

[2] Véanse las siguientes resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Resolución 82/18, Medida Cautelar 1165/18–Sergio López Cantera, México; Resolución 73/18,

Asimismo, diversas organizaciones de la sociedad civil han denunciado, a través de informes nacionales e internacionales, el aumento de los ataques en contra de las personas defensoras del ambiente[3]. En el Informe de Global Witness de 2020 se documentaron 64 asesinatos de personas defensoras del ambiente en Colombia, 24 en Brasil, 18 en México, 14 en Honduras y 12 en Guatemala en 2019. Desde que Global Witness comenzó a publicar datos sobre asesinatos en 2012, este ha sido el continente más afectado de manera constante (Global Witness, 2020).

Las agresiones a personas defensoras del ambiente no solo se materializan en asesinatos. También se han documentado amenazas de muerte, arrestos y criminalización, agresiones sexuales y demandas judiciales, hostigamientos, estigmatización y discriminación mediáticas y uso indebido de la fuerza, entre otros[4]. Solamente en México, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA, 2020) ha documentado cerca de 500 casos de agresiones en contra de personas defensoras del ambiente desde el 2012.

Estas agresiones buscan, a través de ataques a la vida, la integridad física y personal o la de otras personas de sus familias, impactar sobre

Medida Cautelar 1130/18 -Mónica López Baltodano y familia, Nicaragua; Resolución 67/18, Medida Cautelar 807/18–Yaku Pérez Guartambel, Ecuador; Resolución 47/19, Medida Cautelar 458/19–Miembros de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá, Brasil; Resolución 33/19, Medida Cautelar 487/19–Quelvin Otoniel Jiménez Villalta, Guatemala.

[3] Véanse, por ejemplo, las investigaciones de la Federación Internacional de Derechos Humanos, publicadas en el libro *"No tenemos miedo"* (2014); de Amnistía Internacional, publicadas en el informe *"Defendemos la tierra con nuestra sangre"* (2016); de la Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos (2020), que monitorea las agresiones a personas defensoras; y del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (2020), publicadas desde 2012 en el informe anual sobre la situación de las personas defensoras del ambiente en México, entre otros.

[4] El relator especial de las Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos ha identificado las siguientes modalidades de ataques hacia personas defensoras de derechos humanos: asesinatos, ejecuciones, desapariciones forzadas, agresiones, amenazas, hostigamientos; actividades de inteligencia y otras injerencias ilegales, arbitrarias o abusivas; criminalización indebida de los líderes; uso abusivo de la fuerza en manifestaciones de protesta social; restricciones al ejercicio de la libertad de asociación, restricciones indebidas al acceso de información en poder del Estado; restricciones a las acciones de *habeas data*; limitaciones para el ejercicio de las actividades de defensa y promoción de los derechos humanos por parte de ciudadanos extranjeros; e impunidad en las investigaciones relacionadas a violaciones a derechos de defensoras y defensores (Forst, 2014).

activistas, liderazgos comunitarios e indígenas y organizaciones no gubernamentales con el objetivo de infundir miedo y desincentivar las acciones en la protección ambiental y de los recursos naturales. Muchas veces, las agresiones se desarrollan en una escalada de violencia donde el asesinato de las personas defensoras del ambiente es una de las últimas estrategias utilizadas para agredirlas (Forst, 2016).

Frecuentemente, las agresiones a estas personas ocurren en contextos de conflictos socioambientales en torno a proyectos de desarrollo, privados y públicos, que explotan los recursos naturales en las tierras comunitarias y territorios de los pueblos y comunidades rurales o indígenas, generalmente sin la obtención de su consentimiento de manera previa, libre e informada. El relator especial de las Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos, al describir este entorno hostil que viven las personas defensoras del ambiente, ha señalado que "la mayoría de las personas y los grupos víctimas de amenazas son aquellos que se oponen a la usurpación territorial, las industrias extractivas, el comercio industrial de madera y los proyectos de desarrollo a gran escala" (Forst, 2016). En América Latina y el Caribe, la CIDH ha documentado agresiones en contra de personas defensoras del ambiente principalmente en Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Ecuador, Panamá y Perú (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015), en contextos donde operan industrias extractivas (minería, petróleo y explotación maderera, entre otras) y en donde gran parte de los proyectos desarrollados por estas industrias se han dado como consecuencia de tratados de libre comercio y de compromisos asumidos por los Estados para aumentar la inversión extranjera (Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., 2016).

A pesar del reconocimiento formal de los derechos de las comunidades indígenas y rurales, el marco legal e institucional de muchos países de América Latina y el Caribe promueve el desarrollo y operación de megaproyectos extractivos sin incluir medidas efectivas para la protección de los derechos humanos de las comunidades que habitan esos territorios (Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., 2016). El relator especial de Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos advierte que

> [...] las comunidades indígenas y las minorías étnicas y raciales son especialmente vulnerables [...] porque los recursos que se

> explotan suelen estar situados en sus tierras; carecen de protección jurídica, aun cuando ejercen una oposición firme y determinada; muchas comunidades indígenas no poseen un título formal de propiedad sobre la tierra que habitan; y su acceso a la justicia es limitado. (Forst, 2016)

Tales factores generan conflictos y disputas por el territorio y los recursos naturales entre las comunidades que se sienten despojadas de su entorno, medio ambiente, propiedad, territorio, patrimonio cultural y espiritual; las empresas, que buscan el retorno económico de su inversión y obtienen permisos y concesiones que permiten la realización de megaproyectos; y las autoridades del Estado, que por un lado han otorgado permisos para el proyecto y por el otro tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos de la población que vive en ese territorio. En esas situaciones, las personas defensoras comunitarias y del medio ambiente son objeto de agresiones por ser consideradas, en ocasiones, “contrarias al desarrollo”, “enemigos del Estado” o “antipatriotas” (Forst, 2016). De esta forma, el agresor se propone reducir e impactar el ejercicio del derecho a participar en la toma de decisiones que afectan la vida y el entorno de las personas y a proteger su territorio y la naturaleza.

Al sistematizar las solicitudes de intervención recibidas, los organismos internacionales de derechos humanos han identificado a las mujeres defensoras del ambiente y a las personas con un papel visible de liderazgo o vocería entre los grupos de personas defensoras del ambiente en una situación de mayor riesgo. En particular, el relator de Naciones Unidas sobre personas defensoras de derechos humanos ha señalado que las mujeres defensoras del ambiente, “como activistas, afrontan amenazas en un contexto de violencia por razón de género” (Forst, 2016). El hecho de que las mujeres sufren un tipo de violencia específica por ser mujeres y defensoras ha sido reconocido por la Asamblea General de Naciones Unidas, que ha señalado que las mujeres defensoras de derechos humanos

> […] pueden ser víctimas de la violencia por razón de género, violaciones y otras formas de violencia sexual, el acoso y la agresión verbal y atentados a su reputación, tanto en línea como por medios tradicionales, por parte de agentes estatales, incluidos funcionarios

> encargados de hacer cumplir la ley y fuerzas de seguridad, y no estatales, como los relacionados con la familia y la comunidad, en las esferas pública y privada. (Naciones Unidas, 2013a)

También en América Latina las defensoras del ambiente se encuentran en una posición de mayor riesgo debido a la naturaleza de la labor que desempeñan en materia de derechos humanos y a su género (Forst, 2016). La Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos (IMMDDH, 2020) ha documentado que entre 2017 y 2018 se produjeron al menos 3305 agresiones contra mujeres defensoras de derechos humanos por parte de múltiples actores. La CIDH (2015), en tanto, ha determinado que los ataques en contra de la vida e integridad personal de los líderes y lideresas indígenas son realizados con la intención de reducir la defensa y la protección de territorios y recursos naturales, así como el derecho a la autonomía e identidad cultural.

Hay pocos datos sobre el avance y el estado de las carpetas de investigación por parte de las fiscalías en México, a nivel federal y local, así como de sentencias condenatorias y sanciones a los autores intelectuales y materiales de las agresiones en contra de personas defensoras ambientales. Al respecto, el relator especial de Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos ha señalado su preocupación "por la falta de investigaciones independientes y diligentes sobre las agresiones cometidas contra quienes defienden los derechos humanos ambientales, hecho que suele estar vinculado a la falta de recursos, la corrupción y la colusión entre los autores" (Forst, 2016). El relator ha advertido que en varios países de América Latina casi nunca se ha conseguido hacer comparecer ante la justicia a los autores y que estos fueran sancionados[5]. Desde diciembre de 2012 existe en México el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, que a 31 de octubre de 2019 había registrado 74 casos de agresiones en contra de personas defensoras del ambiente. Sin embargo, se desconoce cuántos de estos casos han sido investigados por la Fiscalía General de la República,

5 La Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas afirmó en 2010 que el 91% de las agresiones hacia personas defensoras de derechos humanos se quedaban impunes.

la cual no cuenta con un protocolo especializado de investigación en la materia ni con recursos adecuados para la investigación de delitos en contra de personas defensoras.

2. La respuesta de los Estados a nivel regional: el Acuerdo de Escazú

Ante esta emergencia, los países de América Latina y el Caribe decidieron negociar y adoptar el Acuerdo de Escazú, que establece obligaciones de los Estados para garantizar la implementación efectiva de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia ambiental. Cabe señalar que el Acuerdo de Escazú se enmarca en las iniciativas que comenzaron contemporánea o sucesivamente los Estados de la región latinoamericana y caribeña para dar cumplimiento al ODS 16 establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el cual identifica como metas garantizar la igualdad de acceso a la justicia, el derecho al acceso a la información y el derecho a participar en la toma de decisiones. En este marco, es importante mencionar que favorecer un entorno propicio para el establecimiento de diálogos que permitan a todos los actores del territorio participar activamente en las decisiones que afectan su prosperidad, al tiempo que aseguran la protección de la naturaleza, es esencial para el cumplimiento del ODS 16 de la Agenda 2030 y para el ejercicio de los derechos humanos ambientales. Garantizar la seguridad de las personas defensoras del ambiente, desde una perspectiva integral y culturalmente adecuada, implica medidas para su reconocimiento, protección, prevención y su acceso efectivo al derecho a la justicia. El Acuerdo de Escazú es así vanguardista al establecer en su artículo 9 la necesidad de protección de las personas defensoras del ambiente, generando obligaciones especiales para los Estados.

La inclusión de esta disposición en el Acuerdo de Escazú fue propuesta por las personas representantes de sociedad civil que participaron en las negociaciones y retomada por diversas delegaciones de México, Chile y Costa Rica, entre otros. Con esta norma, los países de América Latina y el Caribe reconocen la importancia clave que tienen las personas defensoras del ambiente para la protección ambiental y del territorio y la necesaria garantía de los derechos ambientales procedimentales para su labor, estableciendo cláusulas de reconocimiento, protección y promoción

de los derechos de las personas defensoras del ambiente y la obligación de los Estados de garantizar un entorno seguro y propicio para su actuar.

Aunque ya existen diversos instrumentos internacionales en virtud de los cuales los Estados de la región han asumido ciertos compromisos para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, el Acuerdo de Escazú, a través de su artículo 9, es el primer tratado internacional que reconoce expresamente obligaciones para los Estados en materia de personas defensoras del ambiente. Antes del Acuerdo de Escazú no existía norma internacional de carácter vinculante que obligara de manera explícita los Estados a la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. De este modo, el artículo 9 del Acuerdo de Escazú se construye a partir de los diversos instrumentos internacionales sobre la materia y contribuye al mismo tiempo a reforzarlos y a reafirmar los compromisos ya asumidos por los Estados de América Latina y el Caribe en marcos internacionales, regionales y nacionales, entre ellos, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos (Naciones Unidas, 2013b) y otras resoluciones posteriores[6]. Asimismo, es útil señalar que la sociedad en general, y las empresas en particular, también tienen el deber de respetar a las personas defensoras de derechos humanos (Ruggie, 2011).

En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), interpretando el marco normativo existente a nivel interamericano, ha reconocido que las obligaciones estatales en torno a la protección integral del ejercicio de la defensa de los derechos humanos se encuentran estrechamente interrelacionadas y son interdependientes. Con el fin de apoyar los esfuerzos de los Estados para desarrollar políticas integrales idóneas y efectivas para proteger a las personas defensoras de derechos humanos, la CIDH ha llamado la atención sobre las siguientes obligaciones de los Estados:

[6] Otras Resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Derechos Humanos que vale la pena mencionar incluyen: resoluciones de la Asamblea General: A/RES/70/161, A/RES/68/181 y A/RES/66/164; resoluciones del Consejo de Derechos Humanos: A/HRC/40/L.22/Rev.1, A/HRC/32/L.29, A/HRC/RES/31/32, A/HRC/RES/22/6 y A/HRC/RES/13/1.

1. Obligación de respetar los derechos de las personas defensoras: importancia de adoptar políticas públicas, leyes y cualquier otra medida necesaria para asegurar que defensoras y defensores puedan llevar adelante sus actividades libremente.
2. Deber de prevenir violaciones a los derechos de defensoras y defensores: deber de asegurar que sus agentes se abstengan de afectar o inferir arbitrariamente en sus derechos, así como de imponer medidas administrativas, legislativas o cualquier otro tipo de obstáculos a sus labores.
3. Obligación de proteger frente a una situación de riesgo: obligación de proteger a quienes defienden los derechos humanos cuando sus derechos a la vida e integridad personal se encuentran en una situación de riesgo.
4. Obligación de investigar, juzgar y sancionar: deber de investigar con debida diligencia las violaciones cometidas contra defensoras y defensores y, por tanto, combatir la impunidad.

Con el artículo 9 del Acuerdo de Escazú se establece la obligación de los Estados de garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad. Es imprescindible comentar que la disposición busca proteger no solo físicamente a la persona defensora, sino también su entorno familiar y laboral, entre otros. Este enfoque es retomado en el segundo apartado del mencionado artículo 9, donde se señala que los Estados deben garantizar todos los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

El tercer apartado del artículo establece la obligación de los Estados de tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de sus derechos. Por lo tanto, los Estados deberán investigar y sancionar cualquier ataque en contra de estas personas y deberán prevenir dichos ataques. Es importante subrayar que la obligación de prevenir los ataques en contra de personas defensoras ambientales apunta a ir más allá del ámbito de protección, generando las condiciones sociales

y estructurales para que no enfrenten obstáculos en ejercicio del derecho a defender los derechos humanos ambientales.

Con el Acuerdo de Escazú, los países de América Latina y el Caribe han adoptado un marco legal obligatorio que los compromete a implementar medidas para la protección de las personas defensoras. Al respecto, se espera que el Acuerdo de Escazú se constituya en una de las piezas fundamentales para que los Estados de la región adopten políticas integrales de protección de las personas defensoras del ambiente.

3. La respuesta de los Estados a nivel nacional: recomendaciones a partir de las prácticas emergentes de protección

En el ámbito nacional, los países de América Latina y el Caribe han respondido a esta emergencia a través de la creación e implementación de medidas de protección, principalmente reactivas, frente a las agresiones a personas defensoras del ambiente. En particular, los Estados de la región han establecido mecanismos de protección para las personas defensoras de derechos humanos que tienen competencia para la protección de este grupo (Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., 2016). Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han señalado los enormes retos de aterrizar los estándares internacionales en las políticas públicas de protección de personas defensoras a nivel nacional que puedan generar un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos, así como prevenir la violencia contra estas personas y colectividades (Center for Justice and International Law & Protection International, 2017).

Los países de América Latina que han implementado este tipo de mecanismos de protección han sido Colombia (1997), Brasil (2004) y Perú (2019), a través de decretos del Poder Ejecutivo, y México (2012) y Honduras (2015), a través de una legislación específica. En general, estos Mecanismos de Protección se estructuran dentro del Poder Ejecutivo y, en algunos casos, como en el ejemplo mexicano, las personas defensoras, entre otras, pueden solicitar su ingreso. Estos mecanismos establecen una evaluación formal de riesgo para determinar las medidas adecuadas ante el peligro enfrentado. En el caso mexicano, ello es decidido por una Junta de Gobierno, que considera participación de la sociedad civil. Estas medidas se concentran principalmente en la reacción frente a la agresión

y en la protección individual y física, excluyendo medidas colectivas[7], medidas de reconocimiento institucional y medidas de prevención de los conflictos socioambientales, limitando y reduciendo de esta forma la perspectiva de seguridad al no ser integrales (Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., 2016).

Organizaciones internacionales de la sociedad civil han realizado análisis sobre la implementación, operación y eficacia de los Mecanismos de Protección en la región latinoamericana y han evidenciado las limitaciones de estas medidas para garantizar el derecho a defender derechos humanos de acuerdo con los diversos estándares internacionales. Al respecto, han planteado que estos Mecanismos de Protección "no logran resultados adecuados porque tienen carencias clave en varios aspectos: la traslación del marco normativo internacional al nacional, la cobertura de lo que realmente debería ser una política pública para garantizar el derecho a defender los derechos humanos, el abordaje del problema y su diseño e implementación" (Center for Justice and International Law & Protection International, 2017).

Se ha advertido también que para implementar una ley o política pública de protección a quienes defienden el ambiente de acuerdo con los estándares en la materia de los organismos internacionales es necesario contemplar al menos: (i) los desafíos actuales que enfrentan las personas defensoras de derechos humanos, como la persistencia de múltiples ataques a la vida e integridad física, (ii) la impunidad y la falta de investigación efectiva en tales agresiones, (iii) el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones y actos pacíficos, (iv) la difamación, estigmatización y criminalización, (v) los obstáculos en el acceso a la información, (vi) los riesgos que enfrentan las mujeres defensoras, (vii) las agresiones de actores no estatales como el crimen organizado y (viii) la evaluación sobre los alcances

---

[7] Protection International define la protección colectiva como "un conjunto de estrategias, medidas y acciones para proteger a un actor colectivo (una organización, una comunidad, un grupo) y a sus integrantes, los cuales corren o pueden correr peligro debido a su labor de defensa de los derechos humanos. La protección colectiva va más allá de la protección de los líderes del grupo (por ejemplo líderes comunitarios o líderes sociales), si bien es cierto que en muchas ocasiones son los objetivos principales de los ataques. Asimismo, la protección colectiva no consiste tan sólo en brindar medidas de seguridad individual a cada miembro de un grupo o comunidad" (Protection International, 2019).

y resultados de los mecanismos estatales de protección, entre otros. Asimismo, una política pública en esta materia debería desarrollar todos los aspectos de dichos derechos y deberes y no limitarse a ofrecer protección a algunas personas defensoras. Asimismo, debería contener un enfoque integral, intercultural y con perspectiva de género que comience con un diagnóstico exhaustivo del contexto de violencia en el que las personas defensoras realizan sus actividades (Center for Justice and International Law & Protection International, 2017).

Conclusiones

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados han identificado el respeto y la garantía de los derechos de acceso a la información, participación y justicia como meta imprescindible y como habilitadores para el desarrollo sostenible. A nivel regional, el Acuerdo de Escazú concibe estos derechos de acceso como pilares para que las personas y las colectividades puedan defender el medio ambiente de manera efectiva y en un ambiente propicio, libre de violencia. Es decir, puedan, entre otras cosas, solicitar información ambiental a las autoridades del Estado, participar en la toma de decisiones para proteger el medio ambiente y, si este derecho es violentado, puedan acudir libremente, a través de mecanismos efectivos, ante distintas instancias judiciales o administrativas para reclamar y buscar la reparación integral del derecho vulnerado sin que ello implique ser violentado por nadie.

Ante la situación de violencia que viven las personas defensoras del ambiente en la región, la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú es una oportunidad para rediseñar las políticas nacionales de protección de modo tal que se asegure su eficacia para prevenir los ataques en contra de las personas defensoras del ambiente y para protegerles de manera efectiva. Para ello, toda política pública de protección de las personas defensoras del ambiente deberá ser:

- Integral, puesto que las personas y colectividades que defienden los derechos humanos ambientales, entre ellos, la tierra y el territorio, son diversos, pudiendo ser personas individuales, organizaciones de la sociedad civil y comunidades indígenas o campesinas, entre otros.

- Contar con enfoque diferencial, perspectiva intercultural y de género, puesto que las personas líderes indígenas y mujeres defensoras del ambiente pertenecen a los grupos de mayor riesgo.
- Adoptar medidas con enfoque colectivo, preventivo y no solo de protección.
- Establecer medidas de reconocimiento institucional y empresarial.
- Prevenir los conflictos socioambientales, incluso a través de modificaciones legales, institucionales u otras, con el propósito de incluir mecanismos de acceso a la información y participación en la toma de decisiones sobre la expedición de permisos para proyectos de desarrollo, como modo de garantizar la eficaz participación de las comunidades afectadas y el resguardo de sus derechos humanos.
- Deberá ser construida con la participación de las personas y colectividades defensoras ambientales para que expresen sus necesidades, a la luz de los contextos en los cuales se desarrollan.

Sin una política real y eficaz de protección a las personas defensoras del ambiente, que garantice un entorno propicio para el diálogo respecto del tipo de desarrollo al que se aspira, las agresiones en su contra continuarán en aumento, puesto que persisten en la región visiones encontradas respecto del manejo y la protección de los recursos naturales, el territorio y el medio ambiente, lo que genera conflictos socioambientales cuya violencia y, en ocasiones, violaciones a los derechos colectivos de las comunidades afectadas son la manifestación de la dificultad de la región para encontrar soluciones pacíficas para avanzar en prosperidad y dignidad.

Referencias

Amnistía Internacional (2016). *"Defendemos la tierra con nuestra sangre". Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala.* Amnesty International.

Center for Justice and International Law (CEJIL) & Protection International (2017). *Es Tiempo Ya, Políticas públicas eficaces para el derecho a defender derechos humanos.* CEJIL.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (2016). *Practicas emergentes de los Estados en materia de protección a personas defensoras del medio*

ambiente en América Latina y el Caribe. Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (2020). *Informe sobre la situación de agresión a las personas defensoras ambientales en México.* Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Criminalización de la labor de defensoras y defensores de derechos humanos.* CIDH.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Políticas Integrales de Protección de Personas Defensoras.* CIDH.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Sergio López Cantera *vs.* México, MC 1165 de 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Yaku Pérez Guartambel *vs.* Ecuador, MC 807 de 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Mónica López Baltodano y familia *vs.* Nicaragua. MC 1130 de 2018.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Miembros de la comunidad Guyraroká del Pueblo Indígena Guarani Kaiowá *vs.* Brasil, MC 458 de 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Quelvin Otoniel Jiménez Villalta *vs.* Guatemala. MC 487 de 2019.

Federación Internacional de Derechos Humanos (2014). *"No tenemos miedo". Defensores del derecho a la tierra: atacados por enfrentarse al desarrollo desenfrenado.* [Informe anual 2014]. https://www.fidh.org/IMG/pdf/obs_2014-sp-web.pdf

Forst, M. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.* Naciones Unidas.

Forst, M. (2016). *Situación de los defensores de los derechos humanos.* Naciones Unidas.

Global Witness (2020, julio 29). *Defender el mañana: crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente.* https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/

Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos (2020, marzo 5). Ataques contra mujeres defensoras aumentan: otra gran epidemia mesoamericana. *Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos.* https://im-defensoras.org/2020/03/

comunicado-de-prensa-ataques-contra-mujeres-defensoras-aumentan-otra-gran-epidemia-mesoamericana/

Naciones Unidas (2013a). Resolución: Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de la de los derechos humanos y las personas defensoras de los derechos de la mujer, 68/181. A/RES/68/181.

Naciones Unidas (2013b). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos. A/RES/53/144.

Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (2010). *Informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos en México. Actualización 2010.* Naciones Unidas.

Protection International (2019). *Protección colectiva del derecho a defender los Derechos Humanos*. Protection International.

Ruggie, J. (2011). *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas.

Sekaggya, M. (2012). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders*. United Nations.

Capítulo VII
La situación de las personas defensoras del ambiente en Colombia

Lina Muñoz Ávila[*]
Karol Tatiana Sanabria Rodríguez[**]
Andrea Turriago Molinas[***]
Luisa Villarraga Zschommler[****]

Introducción

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante, Acuerdo de Escazú), instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental y de derechos humanos, de

* Abogada y doctora en Derecho. Directora de la Especialización y de la Maestría en Derecho y Gestión Ambiental de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Profesora de tiempo completo de la misma universidad y supervisora de la clínica jurídica Grupo de Acciones Públicas (GAP). lina.munoz@urosario.edu.co

** Abogada, con profundización en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Derecho Penal. Especialista en Derecho Ambiental y candidata a magíster en Derecho y Gestión Ambiental de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. karol.sanabria@urosario.edu.co

*** Internacionalista de la Universidad del Rosario. Candidata a magíster en Derecho con énfasis en Derechos Humanos y Justicia Transicional de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. andrea.turriago@urosario.edu.co

*** Abogada, con profundización en Derechos Humanos y mención en Filosofía de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. luisa.villarraga@urosario.edu.co

forma simultánea, favorece la implementación de la Agenda 2030[1] y la creación y el fortalecimiento de medidas de protección para las personas defensoras del ambiente. Desde la perspectiva de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Acuerdo de Escazú es una herramienta novedosa que ayuda a los Estados a trabajar sobre los retos que enfrentan para garantizar entornos seguros y propicios para la defensa ambiental.

Las luchas de las personas defensoras del ambiente se relacionan directamente con varios ODS, como el agua limpia y el saneamiento (ODS 6); la energía asequible y no contaminante (ODS 7); la reducción de las desigualdades (ODS 10); ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11); producción y consumo responsables (ODS 12); acción por el clima (ODS 13); vida submarina (ODS 14); vida de ecosistemas terrestres (ODS 15); y paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16). En este sentido, las personas defensoras del ambiente son también promotoras y defensoras de la Agenda 2030. Ellas trabajan a diario por hacer realidad los derechos humanos, velar por el bienestar colectivo y además tienen un papel decisivo cuando se toman decisiones sobre el ambiente. Las personas defensoras del ambiente buscan promover un cambio en el modo de ver y entender la relación entre los seres humanos, el ambiente y los territorios para promover una relación más armónica entre ellos, en el marco del desarrollo sostenible (Díaz Barrado et al., 2018, p. 266).

Con base en lo anterior, el objetivo de este capítulo consiste en visibilizar quiénes son las personas defensoras del ambiente en Colombia, el país más peligroso para la defensa del ambiente en el mundo, así como delinear algunos rasgos de su situación actual y de los desafíos específicos que enfrentan para poder ejercer su actividad libre de riesgos y violaciones a los derechos humanos. En primer lugar, se analiza la definición de "personas defensoras del ambiente" y posteriormente se identifican las tipologías de las agresiones y los presuntos responsables. En tercer lugar, se mencionan los principales instrumentos internacionales y nacionales

[1] El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas proclamó, mediante resolución A/RES/70/1 titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible", 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas que se derivan de estos. Dichos propósitos se encuentran dirigidos a garantizar los derechos humanos de todas las personas y a asegurar la igualdad de género (2015, p. 2).

que buscan brindar mayor protección a estos sujetos de especial protección y finalmente se presentan algunas conclusiones para avanzar en su protección. El análisis que se presenta se realizó a partir de la revisión de la literatura académica especializada sobre el tema y de informes de organizaciones nacionales e internacionales sobre derechos humanos y ambiente. Las autoras también agradecen las reflexiones compartidas por las personas defensoras del ambiente que participaron en los talleres sobre defensa ambiental en 2018 y 2019 en la Universidad del Rosario.

1. ¿Quiénes son las personas defensoras del ambiente? Una defensa en común y varias definiciones

A nivel global, especialmente en las últimas dos décadas, se ha reportado que quienes defienden el ambiente, sus recursos naturales y los ecosistemas están sometidos a riesgos, amenazas y hostigamientos por parte de diferentes actores que vulneran de manera sistemática sus derechos humanos, lo cual ha convertido esta labor en un ejercicio muy peligroso que incluso les ha costado la vida a muchos de ellos, en particular en América Latina y en Colombia.

Al respecto, existen múltiples estudios de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que realizan investigaciones para entender quiénes son las personas defensoras del ambiente. Los artículos, documentos e informes más citados en la materia analizan este tema desde las definiciones de defensores de derechos humanos, defensores del medio ambiente, defensores de los derechos humanos ambientales, defensores del territorio, líderes sociales y líderes ambientales, entre otros. En este sentido, se observa que, en el esfuerzo por definir a las personas defensoras del ambiente, se parte del concepto de defensores y defensoras de derechos humanos, creando así una subcategoría en la que se han enmarcado los defensores del ambiente.

Con base en las definiciones consultadas, es posible señalar que la defensa del ambiente posee características propias dependiendo del lugar donde se realiza y del tipo de lucha. No obstante, se observan los siguientes elementos comunes entre las distintas aproximaciones: (i) la defensa del ambiente se puede hacer de manera individual o colectiva; (ii) en calidad personal o profesional; (iii) de forma consciente o inconsciente sobre el rol que se está desempeñando; (iv) está estrechamente

relacionada con la defensa de los derechos humanos; (v) que puede ser urbana o rural; (vi) puede involucrar derechos de los pueblos indígenas, tribales u originarios; (vii) trabaja por la protección de los recursos naturales, la biodiversidad o contra los impactos negativos de la política y la legislación ambiental o de proyectos de desarrollo e infraestructura.

Partiendo de estos elementos comunes y gracias a distintos aportes de personas defensoras del ambiente en Colombia, en este capítulo se propone un concepto base según el cual las personas defensoras del ambiente son personas o grupos que pertenecen a diversos sectores poblacionales o étnicos, que velan por el acceso y la protección de los recursos naturales, los ecosistemas, la biodiversidad y el territorio en los procesos de toma de decisiones públicos o privados. De acuerdo con las personas defensoras del ambiente en el país, la noción de territorio tiene un sentido espacial amplio y no estricto de propiedad privada o de reivindicación de derechos particulares, sino incluso como sujeto de derechos en sí mismo.

Tabla 1. Definición de persona defensora del ambiente

Autor/a	Definición
Asamblea General de las Naciones Unidas	"Los/as defensores/as de los derechos humanos ambientales son aquellas personas y grupos que, a título personal o profesional y de forma pacífica, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, en particular en defensa de los recursos naturales, tales como el agua, el aire, la tierra, la flora y la fauna, es importante mencionar que los derechos ambientales y sobre el territorio están interrelacionados y a menudo son inseparables. Esta labor se realiza de manera individual o colectiva como es el caso de las comunidades campesinas y/o indígenas" (2016, p. 6).
Susana Borrás	Cuando se habla de los defensores ambientales se hace referencia a individuos o grupos que ejercen labores en defensa del medio ambiente, "como la gente que en ocasiones se constituye en el ejercicio de actividades de oposición a los proyectos destructivos de los sectores extractivo, de infraestructura y desarrollo. Que a su vez pueden involucrar la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y de las minorías; los derechos de las mujeres, de los comunicadores, de los abogados y de los académicos; e incluso simplemente quienes defienden la defensa de sus propios derechos en aras de proteger su modo de vida sostenible; que son susceptibles de amenazas o violaciones. Los defensores ambientales son individuos que no necesariamente se identifican como activistas por la

Autor/a	Definición
	justicia ambiental, sino que mediante sus acciones están defendiendo la justicia ambiental o a los pueblos afectados por las injusticias ambientales, ya sea a nivel comunitario, nacional o internacional" (2013, p. 292).
International Service for Human Rights	"Los/as defensores/as del territorio, el territorio y el ambiente son todas y todos aquellos que trabajan para la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales relacionados con la tierra, territorio y medio ambiente. En muchas ocasiones, estas defensoras y defensores son también miembros y/o líderes de las comunidades afectadas por las actividades de empresas, incluyendo comunidades indígenas y afrodescendientes, o pueden ser integrantes de movimientos de derechos humanos o redes sociales amplias. Este grupo incluye individuos que trabajan en cuestiones relacionadas con residuos tóxicos y su impacto sobre el medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas y/o tribales sobre sus territorios, el derecho al agua, la discriminación, el desplazamiento forzado, entre otros temas. En gran medida dichos defensores y defensoras están enfocados en exigir el respeto de los derechos del territorio y a los recursos naturales de las comunidades afectadas por proyectos, así como el derecho a la consulta previa y consentimiento libre, previo e informado para el uso y explotación de su territorio" (2015, p. 9).
IUCN National Committee of The Netherlands	"Los/as defensores/as del medio ambiente son personas que ejercen sus derechos humanos —libertad de expresión, libertad de asociación, libertad de reunión, libertad de participar en la toma de decisiones y el derecho al trabajo— con el fin de proteger el medio ambiente. Son a la vez defensores del medio ambiente y defensores de los derechos humanos. A fin de cuentas, los derechos humanos fundamentales tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, al agua, a la educación, al empleo y a la libertad religiosa, solo pueden ejercerse en un medio ambiente sano y seguro" (2016, p. 5).
John Knox, ex relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente	"Los/as defensores/as ambientales son individuos o grupos que 'se esfuerzan por proteger y promover derechos humanos relacionados con el medio ambiente'. Vienen de diversos contextos, y trabajan de formas distintas. Algunos son abogados mientras otros son periodistas, pero muchos de ellos son 'personas normales y corrientes que viven en aldeas, bosques o montañas remotos, que pueden incluso no ser conscientes de estar actuando como defensores de los derechos humanos ambientales.' En muchas ocasiones, ellos son representantes de comunidades indígenas y tribales que defienden sus territorios tradicionales, pues sus territorios y formas de vida se ven amenazadas por grandes proyectos incluyendo represas, tala de árboles, minería y extracción petrolera" (2017, p. 0).

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas.

2. Caracterización y tipologías de la problemática: ¿qué está pasando?

Actualmente en Colombia no existe un consenso sobre las cifras exactas acerca de la victimización de las personas defensoras del ambiente, pues, aunque hay varios registros, estos no coinciden entre ellos, como los oficiales de la Defensoría del Pueblo, de la Fiscalía General de la Nación y los no oficiales de organizaciones sociales. Estos registros no siempre hacen análisis específicos sobre las personas defensoras del ambiente, a pesar de que, por ejemplo, la Defensoría del Pueblo en el Informe de Riesgo n° 010 de 2017 consideró expresamente a los líderes de organizaciones ambientales dentro del concepto de líder social o defensores de derechos humanos.

Según Global Witness, en Colombia 24 personas defensoras ambientales fueron víctimas mortales de los conflictos por el territorio en 2017 y 2018, dentro de los cuales se encontraban 8 indígenas, 3 afrodescendientes y 5 campesinos, posicionando al país en el 2018 como el segundo lugar más peligroso para ejercer la defensa del ambiente (2018; 2019, p. 8). En 2019, Colombia escaló al primer lugar en el informe de Global Witness, con 64 asesinados documentados en el país (Global Witness, 2020). Para este último año, más de dos tercios de los asesinatos ocurrieron en América Latina, que desde 2012 ha sido la región más afectada por este flagelo y se ha caracterizado por tener una fuerte tradición de activismo por los derechos humanos. Se ha evidenciado desde 2017 que el sector extractivo se posicionó como el más violento, con 50 defensores asesinados en 2019 (Global Witness, 2020).

Varios factores convergen para perpetuar la situación de riesgo que afecta a defensores de derechos humanos en los países de América Latina, específicamente en Colombia. Algunos movimientos sociales colombianos expresan que la normalización de la violencia funciona como un factor de riesgo, pues no siempre se identifican las señales de peligro dado el carácter ordinario de ciertas formas de ataque (González, 2018). Una de las razones es que las personas defensoras del ambiente por lo general viven en el epicentro de los conflictos, lo que los deja en una posición de vulnerabilidad y exposición con respecto a sus agresores, y a esto se suman las asimetrías de poder en las relaciones entre los Estados, las empresas y las comunidades locales, sobre todo en regiones con altos índices de

pobreza[2]. Este tipo de escenarios y condiciones se alejan del cumplimiento de los ODS 1 y 16, que buscan poner fin a la pobreza y conseguir la paz, y, por el contrario, perpetúan la desigualdad histórica de las comunidades rurales víctimas de las violaciones sistemáticas de derechos humanos.

2.1. Tipología de las agresiones: ¿qué les están haciendo?

Las personas defensoras del ambiente se ven sometidas a atroces violaciones de derechos humanos y las más recurrentes son amenazas, acosos, extorsiones, criminalización y persecución judicial (González, 2018). La mayoría de las veces, estas vulneraciones están directamente relacionadas con sus actividades de protección, defensa y reivindicación de los derechos ambientales, los recursos naturales y los territorios de interés (Borrás, 2013, p. 293). Colombia, desde el 2017, ha presentado atentados, asesinatos y amenazas que han crecido exponencialmente hasta el momento. Por ejemplo, Somos Defensores (2019) reporta que se pasó de 370 amenazas en el 2017 a 583 en el 2018, con un incremento del 57,5% (p. 87). Según la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, en el 2019 se presentaron 30 homicidios en 17 departamentos, donde los más afectados son Arauca, Antioquia, Nariño y Norte de Santander, y 477 amenazas entre enero y marzo del mismo año (Somos Defensores, 2019, p. 91).

Además, se presenta una coincidencia espacial entre las zonas de explotación minera y los lugares catalogados como críticos por las violaciones al derecho a la vida contra las personas defensoras del ambiente (Somos Defensores, 2019, p. 89). Según la Procuraduría General de la Nación, hay una relación directa entre las víctimas y su actividad de liderazgo relacionada con el uso o la tenencia de la tierra en áreas rurales y en zonas estratégicas para el crecimiento urbano o el desarrollo de proyectos económicos de gran envergadura. También registró que los asesinatos se acompañaron o fueron precedidos por otras prácticas violatorias de los derechos territoriales, tales como desalojos, daños o intervención en bienes

[2] Ver al respecto el proyecto de periodismo colaborativo y transfronterizo Tierra de Resistentes (2021) que viene investigando los fenómenos de violencia a los que se exponen a diario quienes consagran su vida a la defensa del ambiente en América Latina. Han documentado 34 historias en 12 países de la región.

de primera necesidad como cultivos, fuentes de agua, robo de ganado, corte de cercas u otros actos como confinamiento de las comunidades, por ejemplo, valiéndose del bloqueo de vías (2018, p. 81).

Gran parte de las personas defensoras del ambiente en Colombia se ubican en las zonas rurales y aisladas donde, según un informe del ex relator especial de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos, Michel Forst, la ausencia del Estado se conjuga con una numerosa presencia de grupos armados organizados e ilegales (2018, párr. 6), lo que deja en una posición de vulnerabilidad a las personas que ejercen la labor de defensa (Ramírez, 2019, párr. 4).

Los riesgos y las amenazas a los que diariamente se enfrentan las personas defensoras del ambiente, especialmente los miembros de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes y campesinas, son principalmente ataques a la vida e integridad física, ataques contra bienes materiales, quema y saqueo de sus hogares, destrucción de archivos, documentos o bienes de trabajo, desplazamiento forzado, estigmatización, persecución y expulsiones forzadas de procesos participativos (Universal Rights Group & National Committe of The Netherlands, 2017, pp. 3-5).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la situación de desarraigo de la tierra impide que las comunidades desarrollen sus actividades de sustento tradicionales y también pone en riesgo el disfrute del derecho a su alimentación y al agua (2017, p. 25). Sobre este mismo punto, una investigación sobre el patrón alimentario y de acceso a los alimentos en familias desplazadas considera que el 34,7% de las familias manifestaron no tener acceso a la compra de alimentos y un 13,9% del total los recibía como donaciones (Prada et al., 2008).

Por otra parte, los actos de violencia que sufren las personas defensoras del ambiente se caracterizan por su sistematicidad y sus pautas de ejecución. Así, de los registros de asesinatos de personas defensoras del ambiente, al menos un 86,67% han sido cometidos en su lugar de vivienda, lo que evidencia unos patrones de planeación y seguimiento de la víctima (Bonilla Stuck et al., 2018, p. 22). Además, son selectivos y no indiscriminados, lo cual denota un proceso de identificación de la víctima por parte de los victimarios. En su mayoría, estos asesinatos se cometen con armas de fuego y al menos 212 víctimas fueron asesinadas con esos dispositivos (82,5%

del total). En ocasiones, se presentan amenazas a familiares y allegados para que las personas defensoras del ambiente cesen sus denuncias y la mayoría se cometen bajo altísimos niveles de impunidad que cobija a los autores materiales y es mucho mayor con respecto a los determinadores o autores intelectuales (Bonilla Stuck et al., 2018, pp. 211-214).

Entre las formas en las que se presentaron las amenazas están el asesinato de un familiar, correos electrónicos, mensajes de texto, llamadas telefónicas, hostigamiento y panfletos. En el 2018, según Somos Defensores, las amenazas más recurrentes fueron los panfletos, con un total de 371, y las llamadas telefónicas, con un total de 67 de 583 casos (2019, p. 97). De acuerdo con esta organización, hasta el momento, la modalidad de "panfletos" es la más utilizada para amenazar e intimidar a las personas defensoras de derechos humanos en Colombia (Somos Defensores, 2019, p. 5).

2.1.1. ¿Cómo afecta la violencia a las mujeres defensoras del ambiente en Colombia?

La relación especial de las mujeres con la naturaleza es innegable, puesto que su participación en el bienestar y el desarrollo sostenible es fundamental para sus comunidades. Tienen un rol de cuidado y de preservación de los ecosistemas y su diversidad biológica. Ellas son las primeras en responder frente a la degradación de la riqueza ambiental que las rodea (Naciones Unidas, 2019, párr. 1).

Por esta razón, adicional al riesgo de amenazas, ataques y en general la violencia que enfrentan las personas defensoras del ambiente, las mujeres defensoras se encuentran expuestas a riesgos específicos tales como violencia sexual, difamación e intimidación —tanto ellas como sus familias— con el fin de disuadirles de continuar con su valiosa labor (ONU Mujeres, 2018). También se puede evidenciar que quienes denuncian las acciones de industrias extractivas y empresas viven bajo un alto riesgo de ser objeto de ataques y violencia y en ocasiones se exacerba la marginalización de comunidades rurales o grupos específicos, como pueblos indígenas, minorías raciales o étnicas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos [ACNUDH], 2018, párr. 2 y 3).

En el caso de los asesinatos cometidos contra mujeres, estos se llevan a cabo, en un porcentaje importante, con sevicia sobre sus cuerpos,

deformándolos e incluyendo la violencia sexual (Bonilla Stuck et al., 2018, pp. 211-214). El Instituto Colombo-Alemán para la Paz (Capaz) señaló que los actos de violencia de los que son víctimas las defensoras no son solo en represalia por su labor en la defensa de los derechos humanos y del ambiente, sino además por el hecho de ser mujeres (2019, p. 6). En 2019, 225 mujeres defensoras de derechos humanos fueron agredidas en Colombia (Somos Defensores, 2019, p. 89).

La invisibilización del ejercicio de defensa por parte de las mujeres y su aporte a la protección del planeta y el desarrollo sostenible promueve la desigualdad de género y la exclusión social en la gestión y la participación ambiental, lo que se opone al logro del ODS 5. Asimismo, la existencia de normas que limitan el acceso a la tierra, al agua y otros recursos acentúan la discriminación y la imposibilidad de que las mujeres puedan hacer parte de escenarios de defensa ambiental. Según el ex relator especial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, John Knox, las mujeres atraviesan una serie de desafíos, incluidos los relacionados con la exclusión en la participación en los procesos de negociación y adopción de decisiones, la criminalización, que se utiliza como estrategia política para impedir la resistencia y deslegitimar su labor, y las campañas de desprestigio contra ellas en los medios de comunicación (Naciones Unidas, Asamblea General, 2016, p. 20).

En relación con ello, el ODS 5 busca asegurar la participación con un enfoque de género y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado. Sin embargo, se observa que este propósito aún está bastante lejano en el contexto de violencia que se presenta en Colombia y particularmente en lo que atañe a la situación de las defensoras ambientales, quienes siguen siendo objeto de actos de violencia con ocasión de la labor que ejercen en favor de los derechos humanos y del ambiente.

2.2. Presuntos responsables: ¿quiénes atentan contra ellos y ellas?

La ONU clasifica a los autores de violaciones a los derechos de las personas defensoras del ambiente como estatales y no estatales. Entre los actores estatales figuran las fuerzas armadas, autoridades locales y funcionarios gubernamentales, que incluso se han manifestado públicamente en contra de la labor realizada por estos defensores que, en algunos casos, han

sido condenados a través de una sentencia judicial. Entre los actores no estatales figuran empresas, medios de comunicación, grupos paramilitares y guardias privados de seguridad (Naciones Unidas, Asamblea General, 2011, párr. 70).

Así, el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Empresas de Colombia reconoció que las empresas tienen un papel fundamental para asegurar la garantía de los derechos humanos y los ODS, subrayando que la contribución del sector privado al desarrollo sostenible comienza con el respeto de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y ambientales y de las comunidades involucradas en sus operaciones.

Por otra parte, de las 844 agresiones registradas en el 2019 en Colombia, proporcionalmente se presume que 47% fueron cometidas por grupos o estructuras paramilitares, 34,2% por desconocidos, 13% por grupos disidentes de las FARC, 3,5% por la Fuerza Pública y el 4,2% por la guerrilla del ELN (Somos Defensores, 2019, p. 90). Siendo así, los grupos armados paramilitares son los presuntos responsables de la mayoría de las agresiones registradas en Colombia (Somos Defensores, 2019, p. 88). Además, las zonas en las que se registra mayor número de amenazas de grupos narcoparamilitares coinciden con aquellas en las que hay un mayor número de asesinatos de líderes sociales, cuyos crímenes, en la mayoría de los casos, quedan registrados como autoría desconocida (Indepaz et al., 2017, p. 105).

Este fenómeno da cuenta de una situación preocupante en virtud de la cual dichos grupos al margen de la ley disputan o comparten la posesión de armas y control territorial con la fuerza pública, lo que supone un escenario de violencia que, sin duda, ha impedido el ejercicio de la defensa de los derechos humanos (Bonilla Stuck et al., 2018, pp. 49-62).

3. La protección de los defensores desde el marco internacional: ¿qué se ha dicho en el contexto mundial y regional?

El primer reconocimiento formal del derecho a un medio ambiente limpio y sano con enfoque intergeneracional se expresó en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, también conocida como la Declaración de Estocolmo. Posteriormente, en 1982, la Asamblea General de la Organización de Naciones

Unidas, en la Carta Mundial de la Naturaleza, reconoció en los artículos 16 y 23 el derecho de las poblaciones a participar en la toma de decisiones, en actividades de protección y promoción de un medio ambiente sano y a obtener indemnizaciones cuando este haya sido objeto de daño o deterioro. Además, en 1999 se expidió la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, la cual declara en su artículo 1 que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional (Naciones Unidas, 1999).

Así mismo, varios informes de la Asamblea General evidenciaron la mayoría de los riesgos que afectaban directamente a las personas defensoras del ambiente y de los derechos humanos[3]. Por ejemplo, en el 2007 se hizo hincapié en los mayores riesgos que enfrentan las personas defensoras que se encargan de los derechos sobre la tierra, los recursos naturales y las cuestiones ambientales, constituyéndose en el segundo grupo más vulnerable a perder la vida a causa de sus actividades (Naciones Unidas, 2007, p. 14). Posteriormente el mismo órgano, en el 2013, aprobó la Resolución 68/181, mediante la cual reconoció la labor de las defensoras de derechos humanos, así como los retos culturales, religiosos o sociales que deben asumir por el hecho de ser mujeres (Naciones Unidas, 2013a).

La Resolución establece que las personas defensoras de derechos humanos deben tener la seguridad de poder llevar a cabo su trabajo sin restricciones o amenazas y, por lo tanto, los Estados miembros deben comprometerse a aplicar medidas para reducir las dificultades al desempeñar su labor de defensoras. Igualmente, la Resolución expresa la preocupación por la discriminación y la violencia sistemáticas y estructurales a las que se enfrentan las defensoras de derechos humanos y por eso exhorta a los Estados a que velen por ellas para prevenir las violaciones y los abusos a los que son sometidas.

---

3 Véanse, por ejemplo, los informes de la ex relatora especial Margaret Sekaggya sobre los elementos de un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos (Naciones Unidas, Asamblea General, 2013b), A/HRC/25/55, de 23 de diciembre de 2013, y sobre la situación entre los proyectos de desarrollo a gran escala y las actividades de los defensores de los derechos humanos (Naciones Unidas, Asamblea General, 2013c), A/68/262, de 5 de agosto de 2013.

Por otro lado, la Organización de los Estados Americanos (OEA), en diferentes pronunciamientos como las resoluciones AG/RES 2036 de 2004 y AG/RES 2067 de 2005 reconoció la importancia del trabajo de los defensores de los derechos humanos en las Américas y exhortó a los Estados de la región a "continuar sus esfuerzos tendientes a otorgar a los defensores de los derechos humanos las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas". Se destaca que la OEA no solo ha continuado tratando esta cuestión, sino que también ha reconocido la importancia del vínculo entre la protección del medio ambiente y el disfrute de los derechos humanos (Article 19 & Center for International Environmental Law [CIEL], 2016, p. 11).

Igualmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, caracterizó tres dimensiones distintas de protección por parte de los Estados. La primera dimensión es individual y supone que los Estados deben garantizar que los defensores y defensoras no sufrirán violaciones a sus derechos ni a sus libertades. La segunda dimensión es colectiva, pues en la defensa de los derechos humanos participan comúnmente distintas personas asociadas entre sí. La tercera dimensión es social porque el fin que motiva a las defensoras y defensores busca un beneficio para todos y, por lo tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los derechos humanos se afecta directamente al resto de la sociedad (2006, numeral 32-34). Del mismo modo, la Comisión establece que, con el objeto de adelantar actividades de defensa de los derechos humanos, los defensores y defensoras tienen derecho a solicitar y obtener recursos económicos que financien sus tareas (CIDH, 2006, numeral 40).

Por su parte, el Acuerdo de Escazú es el primer instrumento vinculante que reconoce en su artículo 9 la importancia del papel de las personas defensoras del ambiente, y reitera la obligación de los Estados de promover y proteger todos los derechos de estas personas, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente. Al reconocer la importancia del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia de todas las personas, con medidas especiales para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, el Acuerdo de

Escazú se constituye en un instrumento determinante para la prevención y la solución de conflictos ambientales, ya que cuando se garantiza la participación ciudadana y el acceso a la información sobre las decisiones que afectan el ambiente de las personas se favorece también una cultura del diálogo y respeto de las distintas visiones, y las decisiones adoptadas tienen mayor legitimidad y aceptación en las comunidades.

Así mismo, el Acuerdo consagra la obligación de tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de sus derechos.

4. La protección de los defensores desde el marco jurídico nacional: ¿cómo responde el Estado colombiano?

Desde 2003 Colombia ha venido expidiendo una serie de normas generales en relación con la protección de los defensores de derechos humanos[4] que son compatibles con las metas del ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas. Esto se refuerza con lo establecido en el punto 3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de

[4] Dentro de las que se encuentran: la Directiva del Ministerio de Defensa en el 2003 “Políticas del Ministerio de Defensa en materia de protección de los derechos humanos de sindicalistas y Defensores de Derechos Humanos”; Decreto 4065 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública, por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección; el Decreto 4012 de 2011 del Ministerio del Interior, el cual crea el Programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio de Interior y de la Unidad Nacional de Protección; Decreto 1314 de 2016, “Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Garantías para las Mujeres Lideresas y Defensoras de los Derechos Humanos”; Directiva 002 del 14 de junio de 2016 de la Procuraduría General de la Nación, “Lineamientos para la protección efectiva de los derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos, y sus organizaciones, integrantes de los movimientos sociales, movimientos políticos, y líderes políticos y sociales, y sus organizaciones, y a los que en esta condición participen activamente en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”; el Decreto 660 de 2018 del Ministerio del Interior, donde se reglamenta el Programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, incluyendo a los líderes, representantes y a las organizaciones ambientales, y el Decreto 2137 de 2018 a través del cual se crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO), entre otros.

una Paz Estable y Duradera, firmado en 2016 con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (ahora Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común [FARC]), como una manera de avanzar en la consolidación de la paz y en la protección de las personas defensoras de derechos humanos.

Desde el punto de vista institucional, Colombia creó la Unidad Nacional de Protección (UNP), institución encargada de brindar protección y medidas de seguridad física a personas en situación de riesgo, entre ellas los defensores de derechos humanos y ambientales. No obstante, Amnistía Internacional ha solicitado en reiteradas ocasiones a la UNP que proporcione unos mecanismos de protección más eficaces y exhaustivos, incluidas medidas preventivas y colectivas para garantizar la seguridad de los defensores de derechos humanos y especialmente de quienes trabajan en contextos rurales, ya que la impunidad continúa siendo un reto importante (Amnistía Internacional, 2017, p. 2).

Además, la Fiscalía General de la Nación creó un grupo interno responsable de identificar los casos de homicidios de defensores para documentar el estado de investigación en que se encontraban (Amnistía Internacional, 2017, p. 3). El Ministerio Público a través de su Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías también han acompañado la función de velar por la protección de los derechos humanos de las personas defensoras (Defensoría del Pueblo, 2019).

Asimismo, la Corte Constitucional ha destacado en su jurisprudencia el rol fundamental que tienen las personas defensoras de derechos humanos en la construcción de un Estado democrático, especialmente en aquellos territorios donde persiste la violencia generalizada y el conflicto armado (Corte Constitucional, T-234 de 2012). Siguiendo con esta misma línea, la Corte reconoció que las personas defensoras de derechos humanos son sujetos de especial protección constitucional dada la especial situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran con ocasión de la falta de diligencia en la asignación de medidas preventivas de protección por parte de la Policía Nacional y la falta de garantías en el acceso a la administración de justicia (Corte Constitucional, T-124 de 2015). De esta manera, consideró que el Estado está obligado a brindar protección especial y a evitar cualquier tipo de actividad que pueda ampliar el grado de exposición a riesgos extraordinarios de estas personas (Corte Constitucional, C-555 de 2017).

Conclusiones y recomendaciones

Las personas defensoras del ambiente son actores protagónicos en la protección de los bosques, los ríos y los ecosistemas de los países de América Latina y el Caribe. En contextos como el colombiano, es urgente seguir visibilizando que las condiciones en las que se encuentran estas personas, en su mayoría, se enmarcan en condiciones de pobreza sistemática y violencia histórica que los posiciona como "blancos fáciles" para los violadores de DD. HH. Su protección hace parte de los pilares del Estado social de derecho y del fortalecimiento de la democracia participativa que se establece desde hace treinta años en la Constitución Política. Las normas nacionales de protección de las personas defensoras del ambiente y los estándares internacionales recogidos tanto en la Agenda 2030 como en el Acuerdo de Escazú se encuentran perfectamente alineados y se complementan entre sí. Estos instrumentos refuerzan la labor de los Estados para el cumplimiento de sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, permiten dar voz a las personas y grupos más vulnerables y buscan materializar el desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás.

La conexión entre los derechos humanos, la labor de protección ambiental y el desarrollo sostenible es evidente. Esta interrelación e interdependencia ha sido ampliamente reconocida en el contexto internacional y fue incorporada en el Acuerdo de Escazú, el cual parte de que la garantía o protección de un derecho se extiende a los otros y, como consecuencia, la violación de uno pone en riesgo el resto. Bajo esta premisa, las disposiciones del Acuerdo de Escazú conllevan automáticamente al cumplimiento de los ODS, que llevan implícitos derechos humanos como la vida, la integridad personal, el ambiente sano, la información, la participación y la justicia, entre muchos otros, en sus metas e indicadores.

Con base en el panorama establecido en este texto, las tres acciones que pueden contribuir en la creación de entornos seguros y propicios para la protección del ambiente en Colombia son: (i) fortalecimiento de capacidades de las autoridades nacionales para la investigación y la sanción de las amenazas o vulneraciones de los derechos humanos ambientales, (ii) reconocimiento público a los liderazgos de las personas defensoras para rodear y acompañar su labor y (iii) adopción de medidas de protección con enfoque diferencial para personas defensoras del ambiente.

La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú también permitirá ahondar en la adopción de medidas de este tipo en la región. Por ejemplo, la creación de una red latinoamericana de personas defensoras del ambiente y de plataformas de información para ellas sobre instituciones y procedimientos para alertar sobre riesgos y amenazas son espacios que fortalecerían su trabajo. Esto también les permitirá garantizar de mejor manera sus derechos procedimentales, como el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales, de tal forma que se eliminen las brechas y obstáculos existentes, por ejemplo, con divulgación de las instancias y los mecanismos para atender sus necesidades de asistencia técnica y jurídica gratuita. Además, garantizar la participación de las personas defensoras del ambiente es una finalidad tanto del Acuerdo de Escazú como de la Agenda 2030.

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (ACNUDH). (2018). *Las mujeres defensoras de derechos humanos deben ser protegidas, afirman expertos de la ONU.* https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1199:las-mujeres-defensoras-de-derechos-humanos-deben-ser-protegidas-afirman-expertos-de-la-onu&Itemid=266

Amnistía Internacional (2017, mayo). *América: situación de los mecanismos de protección para los defensores y defensoras de los derechos humanos*. AMR 01/6211/2017. https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0162112017SPANISH.pdf

Article 19 & Center for International Environmental Law (CIEL) (2016). *Un verde mortal: amenazas contra los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales en América Latina*. https://www.article19.org/es/resources/a-deadly-shade-of-green-threats-against-environmental-rights-defenders-in-latin-america/

Bonilla Stuck, C. A., Yepes, A., Cardona, G., Rozo, W., Sánchez, D., Zuleta, C., Restrepo, J. D., & Comisión Colombiana de Juristas. (2018). *¿Cuáles son los patrones?: asesinatos de líderes sociales en el Post Acuerdo*.

Borrás, S. (2013). El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales. *Derecho PUCP, 70*, 291-324. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201301.014

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006). Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas. http://www.cidh.org/countryrep/defensores/defensoresindice.htm

Corte Constitucional (2012, marzo 21). Sentencia T-234 de 2012. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-234-12.htm

Corte Constitucional (2015, marzo 26). Sentencia T-124 de 2015. M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-124-15.htm

Corte Constitucional (2017, agosto 30). Sentencia C-555 de 2017. M. P. Iván Humberto Escrucería Mayolo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-555-17.htm

Defensoría del Pueblo (2017, marzo 30). Informe de Riesgo n° 010-17. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/02/IR-N%C2%B0-010-17-L%C3%ADderes-y-Defensores-de-DDHH.pdf

Defensoría del Pueblo (2019). *XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf

Díaz Barrado, C. M., Fernández Liesa, C. R., & Verdiales López, D. M. (2018). *Objetivos de desarrollo sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas-derechos humanos y empresas*. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.

Forst, M. (2018). Declaración de Fin de Misión. Visita a Colombia, 20 de noviembre al 3 de diciembre de 2018. ONU.

Global Witness (2018, julio 24). *¿A qué precio? Negocio irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017.* https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-qué-precio/

Global Witness (2019, julio 30). *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/

Global Witness (2020, julio 29). *Defender el mañana: crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/

González, C. (2018). Categoría, patrones y determinantes en los asesinatos y amenazas a líderes sociales. *Revista Punto de Encuentro (Indepaz)*, nº 73.

Indepaz, Comisión Colombia de Juristas, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Cinep & Programa por la Paz (2017). *Panorama de violaciones al derecho a la vida, libertad e integridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos en 2016 y primer semestre de 2017*. https://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/panorama_de_violaciones_a_lideres_y_defensores_2016-2017.pdf

Instituto Colombo-Alemán para la Paz (Capaz) (2019). *Situación de las lideresas y defensoras de derechos humanos: análisis desde una perspectiva de género e interseccional*. https://www.instituto-capaz.org/wp-content/uploads/2019/06/Policy-Brief-4-2019-V2.pdf

International Service for Human Rights (2015). *El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos del territorio, el territorio y el ambiente*. ISHR.

IUCN National Committee of The Netherlands (2016). *Los defensores del medio ambiente y su reconocimiento en el derecho internacional y regional: una introducción*. IUCN National Committee of The Netherlands. https://www.iucn.nl/app/uploads/2021/03/los_defensores_del_medio_ambiente_y_su_reconocimiento_en_el_derecho_internacional_y_regional.pdf

Knox, J. (2017). Situación de los defensores de derechos humanos. ONU.

Naciones Unidas (1999). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. https://undocs.org/es/A/RES/53/144

Naciones Unidas, Asamblea General (2007, enero 24). Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de los derechos humanos. A/HRC/4/37. https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/4/37

Naciones Unidas, Asamblea General (2011). Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”. HR/PUB/11/04.

https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Naciones Unidas, Asamblea General (2013a). Promoción de la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos y los defensores de los derechos de la mujer. A/RES/68/181. http://undocs.org/A/RES/68/181

Naciones Unidas, Asamblea General (2013b, diciembre 21). Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya. A/HRC/25/55. https://undocs.org/es/A/HRC/25/55

Naciones Unidas, Asamblea General (2013c, agosto 5). Situación de los defensores de los derechos humanos. A/68/262.

Naciones Unidas, Asamblea General (2015, septiembre 25). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. https://undocs.org/es/A/RES/70/1

Naciones Unidas, Asamblea General (2016, agosto 3). Situación de los defensores de los derechos humanos. A/71/281. https://digitallibrary.un.org/record/840291

Naciones Unidas, Departamento de Información Pública (2019, marzo 8). *Las mujeres, la fuerza que el medio ambiente necesita*. https://news.un.org/es/story/2019/03/1452431

ONU Mujeres (2018, diciembre 10). Lideresas y defensoras de derechos humanos: "Mujeres por la vida, la paz y el desarrollo". *ONU Mujeres*. https://colombia.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2018/12/mujeres-por-la-vida-la-paz-y-el-desarrollo

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017). *Seguridad alimentario y derecho a la alimentación en escenarios de postconflicto*. http://www.fao.org/3/I9874ES/i9874es.pdf

Prada Gómez, G. E., Herrán Falla, O. F, & Ortiz Cárdenas, R. (2008). *Patrón alimentario y acceso a los alimentos en familias desplazadas en el municipio de Girón, Santander, Colombia*. https://scielosp.org/article/rpsp/2008.v23n4/257-263/es/

Procuraduría General de la Nación (2018). *Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia*. IEMP.

Somos Defensores (2019). *La naranja mecánica. Informe anual 2018. Sistema de información sobre agresiones contra personas defensoras de derechos humanos en Colombia*. https://somosdefensores.org/2019/04/23/la-naranja-mecanica/

Ramírez, J. C. (2019, mayo 20). La pobreza de los habitantes en zonas rurales. *Semana Rural*. https://semanarural.com/web/articulo/la-pobreza-de-los-habitantes-en-zonas-rurales/959

Tierra de Resistentes (2021). *Tierra de Resistentes: un proyecto periodístico ambiental, colaborativo y latinoamericano*. https://tierraderesistentes.com/es/el-proyecto/

Universal Rights Group América Latina & National Committe of The Netherlands (2017). *Reporte de consulta regional. Identificando y superando los riesgos, amenazas y desafíos que enfrentan quienes defienden los derechos humanos ambientales en américa latina un enfoque particular en las defensoras y defensores indígenas y rurales*. https://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2018/10/DDHA-Reporte-reunion3.pdf

Capítulo VIII
Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible

Daniel Barragán-Terán*

Introducción

En 1992 el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sentó las bases de la noción de democracia ambiental al reconocer los tres derechos de acceso —acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales— como "un requisito fundamental para lograr la efectividad del desarrollo sostenible" (Barragán et al., 2020). Este principio de participación plantea que:

> El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar

---

* Investigador y consultor en temas de gobernanza ambiental, gobierno abierto, sostenibilidad y responsabilidad social. Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad Hemisferios. danielb@uhemisferios.edu.ec

> la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes. (Naciones Unidas, 1992a)

Así, "la democracia ambiental tiene lugar cuando las decisiones políticas en la gestión del ambiente se encuentran adecuada y equitativamente armonizadas con los intereses de los ciudadanos" (Tognoli, 2018) y cuando toda decisión está sujeta al control social y a la discusión pública y política. En este marco, el ejercicio de los derechos de acceso —o derechos procedimentales ambientales— habilitan a las personas a contribuir en la protección del ambiente (Mesa, 2007, citado en Barragán et al., 2020).

Los derechos de acceso han sido desarrollados en el marco del derecho internacional a partir de 1992 en distintos documentos e instrumentos internacionales y, en consecuencia, el derecho interno de los distintos países de la región los ha ido acogiendo progresivamente. Entre los instrumentos destacan, por ejemplo, la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali).

No obstante los avances a nivel nacional y local, su desarrollo en términos de marcos políticos, normativos e institucionales no ha sido suficiente para que la región en su conjunto avance hacia prácticas efectivas y comunes que permitan dar respuestas a las complejidades de la crisis ambiental y climática y al creciente escalamiento de conflictos socioambientales relacionados con el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales.

En este marco, y con la finalidad de avanzar en la aplicación cabal del Principio 10 y dar respuesta a los diversos desafíos ambientales y sociales, la región inició en 2012, en el marco de la Conferencia de Río+20, un proceso de negociación que dio como resultado la adopción, el 4 de marzo de 2018, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales

en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) como un instrumento vinculante que permita fortalecer la gobernanza y la democracia ambiental. A partir del 22 de abril de 2021, el Acuerdo de Escazú entró en vigor al haberse alcanzado 12 ratificaciones.

1. Educación para el desarrollo sostenible

El reconocimiento del rol de la educación como un catalizador del desarrollo —así como el de la formación, la capacitación, la sensibilización y la comunicación— está presente en la mayoría de los acuerdos multilaterales ambientales. Ya en 1992, el Programa 21 establecía la necesidad de reconocer que la educación, la sensibilización y la capacitación "configuran un proceso que permite que los seres humanos y las sociedades desarrollen plenamente su capacidad" y que, a su vez, contribuyen a incrementar la capacidad de la población para abordar los desafíos del desarrollo con "conciencia, valores y actitudes, técnicas y comportamiento ecológicos y éticos" (Naciones Unidas, 1992b).

En este marco, la educación para el desarrollo sostenible faculta a las personas para "tomar decisiones fundamentadas y adoptar medidas responsables en favor de la integridad del medio ambiente y la viabilidad de la economía" como base para generar cambios y transformaciones sociales (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [Unesco], s. f.).

Por otra parte, Luffiego y Rabadán (2000) sostienen que tradicionalmente se ha fomentado una "formación del capital humano con el fin de explotar el capital natural" y que, dado que actualmente el capital natural se "está convirtiendo en el factor limitante del crecimiento", es fundamental formar a las personas con un enfoque de sostenibilidad que permita un relacionamiento distinto con el sistema natural. En esta lógica, la educación ambiental y la educación para el desarrollo sostenible cobran mayor fuerza, principalmente si las miramos como "un medio para la consecución de una amplia agenda mundial para el desarrollo" y como un factor de aceleración para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Unesco, 2014).

En América Latina y el Caribe, la mayoría de los países de la región han desarrollado en las últimas dos décadas estrategias, planes o políticas nacionales de educación ambiental para el desarrollo sostenible (Naciones

Unidas, 2010). Sin embargo, estas políticas han enfrentado desafíos relacionados con "la falta de apoyo económico suficiente y sostenido, la insuficiencia en la capacitación docente, la ausencia de mecanismos de evaluación y la falta de continuidad en los programas" (Unesco, 2009, citado en Naciones Unidas, 2010), lo cual no ha permitido alcanzar logros significativos (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2003a, citado en Naciones Unidas, 2010).

A pesar de lo mencionado, la educación ambiental tiene un amplio potencial para "fomentar el debate entre los políticos, los científicos y la sociedad civil, logrando que los problemas ambientales sean un factor determinante a la hora de planificar y ejecutar todo tipo de proyectos de desarrollo. También puede suscitar una mayor sensibilización, influir en la opinión pública y movilizar a grupos sociales en apoyo o defensa de causas ambientales justas" (Hall Rose & Bridgewater, 2003). Esto, sin embargo, requiere contar con marcos normativos adecuados que permitan la integración de la educación ambiental en todos los niveles y modalidades de escolarización y en la educación formal e informal, asignaciones presupuestarias y el uso de los avances tecnológicos (Foti et al., 2008; Naciones Unidas, 2010).

2. Educación y fortalecimiento de capacidades: un pilar clave de la democracia ambiental para América Latina y el Caribe

Una primera aproximación a la relación entre el fortalecimiento de capacidades y los fundamentos de lo que hoy conocemos como democracia ambiental fue planteada en 2006 por la Iniciativa de Acceso en América Latina:

> Fortalecer capacidades significa aumentar la infraestructura social, educativa, tecnológica, legal e institucional para que el público pueda tener acceso a la toma de decisiones que tienen impacto en el medio ambiente. Entonces, el fortalecimiento de capacidades es un tema vinculado directamente con los Principios de Acceso, pues no sólo es importante contar con libre y pleno acceso a la información y a los mecanismos de participación y de justicia ambiental, sino que la sociedad también debe tener la capacidad de

comprender el contenido de la información que obtiene y el alcance de los asuntos en los que pretende participar. Es importante contar con organizaciones e instituciones que promuevan la consulta de información, los mecanismos de participación social y de justicia en los asuntos ambientales, con funcionarios públicos y jueces capaces de comprender la materia y actuar consecuentemente, y con una sociedad participativa y responsable.

La esencia de este planteamiento fue parte de las discusiones que se realizaron en el marco del proceso de negociación del Acuerdo de Escazú y que se fundamentaron, además, en el análisis de diversos instrumentos internacionales ambientales, como una forma de evidenciar la importancia del fortalecimiento de capacidades para viabilizar su implementación. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019) realizó un mapeo exploratorio de distintos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. Derechos de acceso en AMUMA

AMUMA	Acceso a la información	Participación	Acceso a la justicia	Fortalecimiento de capacidades
Acuerdo de París	X	X		X
Convenio de Minamata	X	X		X
Convenio de Estocolmo	X	X		X
Convenio de Róterdam	X	X	X	X
Convención de las Naciones Unidas contra la Desertificación	X	X	X	X
Convenio sobre la Diversidad Biológica	X	X	X	X
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el-Cambio Climático	X	X		X
Protocolo de Kioto	X	X		X
Convenio de Basilea	X	X	X	X
Convenio de Viena	X	X	X	X

Continúa

AMUMA	Acceso a la información	Participación	Acceso a la justicia	Fortalecimiento de capacidades
Protocolo de Montreal	X	X		X
CITES	X	X	X	X
Convención de Ramsar	X	X		X

Fuente: CEPAL (2019).

Por lo mencionado, el Acuerdo de Escazú no solo se orienta a "garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales", sino que también plantea como un elemento fundamental la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación como base tanto para la implementación del propio Acuerdo como para contribuir "a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible" (art. 1).

Por otra parte, el Acuerdo, en la lógica de la acción regional, tiene una orientación fundamental en la articulación de respuestas conjuntas para superar las asimetrías de América Latina y el Caribe en términos de la inclusión para fortalecer el Estado de derecho, para prevenir y mitigar los conflictos socioambientales y para fortalecer la democracia ambiental, pero sobre todo para cambiar la lógica del modelo de desarrollo imperante hacia uno que coloque a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (CEPAL, 2018).

El Acuerdo establece disposiciones concretas respecto del fortalecimiento de capacidades: (i) el compromiso de cada uno de los Estados Parte para crear y fortalecer sus propias capacidades sobre la base de sus necesidades y prioridades, (ii) la implementación de medidas concretas por parte de cada Estado Parte y (iii) la cooperación como mecanismo de fortalecimiento de capacidades entre las Partes, en particular a través de la cooperación Sur-Sur (CEPAL, 2018, p. 5).

Respecto de las medidas de fortalecimiento de capacidades y cooperación, el Acuerdo establece una diversidad de alternativas que, sin ser taxativas, incluyen programas de educación, formación, capacitación y

sensibilización para distintos públicos respecto a los pilares del Acuerdo (derechos de acceso y protección de defensores de derechos humanos ambientales), acciones orientadas a fomentar la educación ambiental de manera amplia y mecanismos de creación de capacidades y educación entre los Estados Parte.

Sumado a lo anterior, Castillo (2020) destaca que "la educación debe brindarse en el ámbito formal y no formal, al referir, por un lado, la inclusión de módulos educativos en todos los niveles escolares y, por otro lado, la capacitación que debe brindarse a distintos sectores de la población, como funcionarios. Se hace evidente la necesidad de la educación ambiental en diversos ámbitos y acciones". Así, también considera que en el marco del Acuerdo es relevante el reconocimiento del "trabajo que realizan las organizaciones en acciones encaminadas a sensibilizar al público".

En este contexto, es fundamental mirar a los procesos de educación y fortalecimiento de capacidades como factores que pueden potenciar o afectar la implementación adecuada de un instrumento internacional. Ruiz (2001) plantea algunas variables estructurales y subyacentes que pueden afectar la implementación de acuerdos internacionales y una de ellas es justamente la "falta de educación básica y conciencia sobre la importancia del medio ambiente (en todos los niveles, desde las escuelas hasta los magistrados judiciales y el sector productivo)". A esto se suma la existencia de sistemas educativos que rara vez fomentan el pensamiento o los enfoques intersectoriales, lo que constituye en la práctica una barrera adicional para la incorporación de objetivos ambientales y sociales en la lógica de los procesos económicos (Swiderska, 2002; Swiderska et al., 2008).

En este contexto, es claro que una de las principales herramientas para asegurar una implementación cabal de los derechos de acceso, así como del fortalecimiento de la participación ciudadana, es la educación ambiental (CEPAL, 2013). Esta importancia de la educación y el fortalecimiento de capacidades, que ya fue reconocida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 2010 en el marco de las Directrices de Bali[1], refuerza su rol en la generación de cambios

---

[1] Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. *Directriz 7.* Los Estados deberían proporcionar los medios para la creación efectiva de capacidad y fomentarla, tanto

positivos hacia la sostenibilidad ambiental a través de la participación de la sociedad (Naciones Unidas, 2010).

Adicionalmente, es importante considerar que "un aumento del nivel de educación no se traduce automáticamente en una conducta más responsable hacia el medio ambiente" (Unesco, 2014); sin embargo, sí potencia una mayor conciencia sobre las problemáticas ambientales, favorece el cambio de hábitos y conductas y faculta mejores decisiones individuales y colectivas respecto del ambiente y la sostenibilidad (Luffiego & Rabadán, 2000; Unesco, 2014; Castillo, 2020).

Este rol dinamizador de la educación y el fortalecimiento de capacidades es, sin lugar a duda, clave en el marco de la democracia ambiental. Para ello, se requiere contar con una participación activa y protagónica de los ciudadanos. Una participación fundamentada en el empoderamiento para la toma de decisiones y en la capacidad de asumir una corresponsabilidad en la gestión de lo público.

Esta participación corresponsable y activa implica al menos: "1) *querer*, es decir, que las personas tomen conciencia respecto de sus problemas y la comprensión de los aspectos que los explican; 2) *saber*, es decir, reconocerse con capacidades y comprometerse para transformar la realidad; y 3) *poder*, es decir, crear contextos favorecedores de la creatividad y la innovación, a través del acceso a la toma de decisiones" (Pastor, 2004).

Para ello, es también fundamental que las autoridades y los funcionarios gubernamentales cuenten con las capacidades mínimas y necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso: conocimientos sobre los marcos legales, habilidades prácticas y recursos financieros y tecnológicos (Foti et al., 2008). En lo que respecta a las judicaturas, es mucho más relevante que jueces, fiscales y demás operadores judiciales cuenten con procesos de capacitación especializados (Pring & Pring, 2009).

entre las autoridades como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental. *Directriz 14.* Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. *Directriz 25.* Los Estados deberían promover periódicamente programas adecuados de creación de la capacidad en derecho ambiental para funcionarios judiciales, otros juristas y otros interesados directos del ámbito jurídico.

Conclusiones

La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú plantea un escenario de oportunidades para el fortalecimiento de la democracia ambiental, la cabal implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental y la promoción de procesos tendientes a capacitar, educar y sensibilizar a distintos actores en el contexto de las provisiones sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación. En este marco es necesario que el Acuerdo se internalice en cada Estado, priorizando para ello la creación de capacidades e institucionalidad necesaria a nivel local como soporte a un marco de implementación nacional.

Es relevante, entonces, abordar desde la educación, la sensibilización y la capacitación procesos de fortalecimiento de capacidades a distintos actores que permitan cambiar paradigmas y promover enfoques intersectoriales, especialmente a los responsables de políticas para que puedan integrar adecuadamente la variable ambiental en los objetivos de desarrollo (Swiderska, 2002; Swiderska et al., 2008). La sensibilización de la ciudadanía es igualmente importante en la perspectiva de generar conciencia y corresponsabilidad en la gestión de lo público, y en particular en la gestión ambiental. Foti et al. (2008) señalan que "el acceso es una situación de oferta y demanda entre el gobierno y la sociedad civil": para promover políticas y decisiones sostenibles se debe fortalecer tanto la capacidad del gobierno como la de la sociedad civil.

Finalmente, desde el ámbito de la educación, se tiene que orientar la formación de ciudadanía con base en el pensamiento crítico, en los saberes y en la comprensión del paradigma de la sostenibilidad para que se puedan realizar contribuciones reales, participar de manera activa y efectiva, tomar decisiones y crear escenarios de transformación y sustentabilidad (Tréllez, 2006).

Referencias

Barragán, D., Muñoz, L., & Sanhueza, A. (2020). La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. En: I. Vargas Chaves, A. Gómez Rey, & A. Ibáñez Elam (eds.), *Escuela de Derecho*

Ambiental (pp. 77-106). Universidad del Rosario. https://editorial.urosario.edu.co/gpd-escuela-de-derecho-ambiental.html

Castillo, O. (2020). Educación e información ambiental para la participación ciudadana. El artículo 10 del Acuerdo de Escazú. En: A. Hernández Villa, B. Camarena Gómez, R. Ramírez Beltrán & O. Escobar Uribe (coord.), *Educación ambiental en el siglo XXI: del trayecto de construcción a imperiosa necesidad* (pp. 77-88). Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C.; Editorial Libermex.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013). *Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas*. CEPAL; Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/publicaciones/43595-acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019). *América Latina y el Caribe frente al Cambio Climático: el papel del "Acuerdo de Escazú"*. https://www.cepal.org/sites/default/files/03_carlos_de_miguel.pdf

Foti, J., De Silva, L., McGray, H., Shaffer, L., Talbot, J., & Werksman, J. (2008). *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy.* World Resources Institute.

Hall Rose, O. & Bridgewater, P. (2003). Se necesitan nuevos enfoques para la educación ambiental y la sensibilización del público. *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada, XXXIII*(3). http://www.ibe.unesco.org/sites/default/files/resources/prospects-127_spa.pdf

Iniciativa de Acceso en América Latina (2006). *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*. Iniciativa de Acceso en América Latina.

Luffiego, M. & Rabadán, J. (2000). La evolución del concepto de sostenibilidad y su introducción en la enseñanza. *Enseñanza de las Ciencias: revista de investigación y experiencias didácticas, 18*(3), 473-86, https://www.raco.cat/index.php/Ensenanza/article/view/21701

Naciones Unidas (1992a). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

Naciones Unidas (1992b). *Agenda 21*. Naciones Unidas. https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm

Naciones Unidas (2010). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la sostenibilidad ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2014). *El desarrollo sostenible después de 2015 comienza por la educación. Cómo puede contribuir la educación a los objetivos propuestos para después de 2015*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230508_spa

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (S. f.) *¿Qué es la Educación para el Desarrollo Sostenible?* https://es.unesco.org/themes/educacion-desarrollo-sostenible/comprender-EDS

Pastor, E. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social, 12*, 103-137. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5593/1/ALT_12_06.pdf

Pring, G. & Pring, C. (2009). *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*. The Access Initiative.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2010). *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*. http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Directrices%20para%20la%20elaboracion%20de%20legislacion%20nacional%20sobre%20el%20acceso.pdf

Ruiz, M. (2001). *Implementation of Multilateral Environmental Agreements in Peru*. SPDA; FIELD.

Swiderska, K. (2002). *Implementing the Rio Conventions: implications for the South*. IIED.

Swiderska, K., Roe, D., Siegele, L., & Grieg-Gran, M. (2008). *The Governance of Nature and the Nature of Governance: Policy that works for biodiversity and livelihoods*. IIED.

Tognoli, J. (2018). Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI 2018*. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/98883/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Tréllez, E. (2006). Educación ambiental y sustentabilidad política: democracia y participación. *Polis, 14*. http://journals.openedition.org/polis/5167

Cuarta parte
La paz

Estamos decididos a propiciar sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estén libres del temor y la violencia. No puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo sostenible.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030
ara el Desarrollo Sostenible

Capítulo IX
La participación en la construcción de la paz con justicia ambiental en Colombia

Gloria Amparo Rodríguez*

Introducción

La construcción de paz es un proceso que involucra a todos y que permea los ámbitos social, económico, cultural y, por supuesto, ambiental. Es por ello por lo que en Colombia, para lograr el anhelado tránsito hacia la paz y la no repetición, es necesario que el Estado garantice la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión pública, buscando su intervención activa en las medidas relacionadas con su entorno y calidad de vida, con el fin de alcanzar un porvenir en armonía.

El papel de los ecosistemas saludables y de los recursos naturales gestionados de forma sostenible en la reducción del riesgo del conflicto armado ya había sido advertido en 2016 por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (2016), mediante la resolución UNEP/EA.2/Res.15. En esa oportunidad, la Asamblea también reafirmó su

* Magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz. Profesora titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Abogada, Ph. D. en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Medio Ambiente y Desarrollo y especialista en Derecho Ambiental, en Negociación, Conciliación y Arbitraje y en Derecho Médico-Sanitario. gloria.rodriguez@urosario.edu.co

firme compromiso con la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La participación pública en los asuntos ambientales demanda de instrumentos, mecanismos y espacios que logren garantizar la efectividad de los derechos individuales y colectivos, así como la armonización de los intereses de todos los actores en relación con el entorno y los recursos naturales, a través de políticas públicas inclusivas, diferenciales y pluralistas que promuevan la conservación, el acceso a la información y el desarrollo en ámbitos como el social, el cultural, el económico y el ambiental.

No cabe duda de que la paz, el desarrollo y la protección del ambiente son interdependientes e inseparables como lo plantea el Principio 25 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) y como lo consagra el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas[1] relativo a la paz, justicia e instituciones sólidas.

Al respecto, conviene decir que el Gobierno colombiano, reconociendo que los ODS son una apuesta global para el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas en materia económica, social y ambiental, en su Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (denominado "Pacto por Colombia, pacto por la equidad"), pretende articular la visión y los compromisos internacionales del desarrollo sostenible con las prioridades políticas del país, estableciendo para ello pactos estructurales, entre los cuales está el denominado "pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia", el cual se asocia al mencionado ODS 16.

Asimismo, Colombia ha incorporado en esta política pública otros pactos transversales que abordan la sostenibilidad desde la propuesta de producir conservando y conservar produciendo, asociados con los objetivos sobre producción y consumo responsables; acción por el clima (ODS 13); vida de ecosistemas terrestres (ODS 15) y energía asequible y no contaminante (ODS 7) (Bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2018).

---

[1] Para profundizar se recomienda consultar: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015).

Es necesario destacar que el aludido Plan Nacional de Desarrollo consagra, como uno de los objetivos dentro del pacto por la legalidad, la participación ciudadana a través de la promoción de un diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad, dando cumplimento así con el mandato constitucional y las distintas disposiciones legales y jurisprudenciales que consagran el deber del Estado de garantizar la participación ciudadana como derecho fundamental en todos los niveles territoriales, en la consolidación de la democracia y el desarrollo social y económico del país y como una apuesta por la sostenibilidad. Esto implica la motivación y la promoción de la intervención de la sociedad en un marco de gobernabilidad y el fortalecimiento de una ciudadanía activa. Además, dicho Plan dispone la garantía del acceso a la justicia y la seguridad de la población como una obligación del Estado para contrarrestar la recurrencia de la violencia como un medio para resolver los conflictos sociales y personales y respetar los derechos de las personas, como garantías jurídicas universales que aseguren la dignidad humana y las libertades individuales y colectivas.

Sumado a lo anterior, el Estado colombiano ha suscrito instrumentos internacionales en relación con el objetivo de garantizar la implementación plena y efectiva de los programas para ejecutar en el marco de la democracia participativa y el derecho al desarrollo, en asociación con el derecho a gozar de un ambiente sano y el derecho a la paz, como es el caso del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, en proceso de ratificación en el país.

Teniendo en cuenta este panorama, el objetivo de este capítulo es abordar los efectos ambientales del conflicto armado en Colombia y visibilizar cómo los Acuerdos de Paz y el Acuerdo de Escazú son instrumentos esenciales para avanzar en la construcción de sociedades pacíficas y sostenibles.

La implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo de Paz), suscrito entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército del Pueblo (FARC-EP) en el 2016, impone compromisos a la sociedad y el Estado en relación

con el cumplimiento de lo pactado y la construcción de una paz estable y duradera, que tenga en cuenta a las víctimas y la participación de todos los ciudadanos con el fin de alcanzar una sociedad sostenible, cimentada, entre otras cosas, en la protección del ambiente y el respeto a la naturaleza[2].

En este contexto, se presenta a continuación una reflexión sobre la importancia de la participación en el proceso de construcción de paz con justicia ambiental. De igual manera, se destaca la relevancia que tiene en este contexto el Objetivo 16 de la Agenda 2030, en unión con el acceso a la información, la participación y la justicia en el marco de la implementación y puesta en marcha de los postulados del Acuerdo de Escazú. Para ello se toma como punto de partida el tema de los efectos ambientales del conflicto armado, posteriormente se aborda el proceso de paz y, en tercer lugar, se analiza el derecho a la participación en la construcción de paz, para pasar a proponer unas conclusiones sobre esta temática.

1. El conflicto armado y el ambiente

El ambiente es el fundamento y la garantía de un mayor bienestar para la población. El hecho de que Colombia sea uno de los países más megadiversos del mundo hace que muchos de los territorios a nivel nacional adquieran un rol de suma importancia en la mitigación de los efectos del cambio climático y el mantenimiento del equilibrio ecosistémico continental (Morales, 2017). No obstante, es importante tener en cuenta que nuestro país ha sufrido considerables daños relacionados con los recursos naturales en el marco del conflicto armado interno, tal y como veremos a continuación.

Para iniciar, es importante precisar que los conflictos armados, de acuerdo con Calderón et al. (2016), tienen una estrecha relación con la degradación ambiental de los territorios, originada con la competencia por los recursos naturales como parte del círculo vicioso de la confrontación, en tanto permite la prolongación de estos a partir del control territorial, económico y social. Este fenómeno no ha estado ausente en el caso del conflicto armado que ha sufrido Colombia, asunto por demás

2 Para profundizar sobre el Acuerdo de Paz, se sugiere ver Gobierno de Colombia & FARC-EP (2016).

muy importante para tener en cuenta en el análisis y las propuestas para el logro de la reconciliación.

Respecto a las confrontaciones bélicas no internacionales, se ha demostrado que se caracterizan por la alta conflictividad ambiental debido al uso indiscriminado de la biodiversidad y el control y la explotación de los recursos naturales, tanto así que, entre 1990 y el 2010, 18 de los conflictos armados internos en el mundo tenían como fuente principal la lucha por el control territorial y los recursos naturales para el financiamiento de la guerra, como ha sido el caso de países como Angola, Costa de Marfil, Sierra Leona y, por supuesto, Colombia, que en más de cinco décadas de confrontaciones armadas ha tenido como causa y efecto diferentes disputas territoriales que innegablemente han generado afectaciones ambientales. Ahora bien, otra arista del ambiente en los conflictos tiene que ver con que, de manera paradójica, las acciones bélicas también han sido el escenario de tendencias proteccionistas del entorno, como fue el caso de Corea del Norte y Corea del Sur, que tras la firma del armisticio entre ambas naciones crearon la Zona Desmilitarizada en 1953, la cual pasó a ser un santuario para diferentes especies. También está el conflicto entre Malasia y Tailandia, en el que el ejército protegió ciertas zonas por su importancia militar, lo que permitió que estas se convirtieran en áreas ricas en biodiversidad (Rodríguez et al., 2017).

En lo que respecta al conflicto armado colombiano, este ha provocado dramáticos impactos en los ecosistemas, los cuales se han manifestado en la pérdida de diversidad biológica, la deforestación y la degradación del patrimonio hídrico (Julio, 2016). Para explicar esta situación, Andrade (2004) refiere que el conflicto armado ha tenido, desde sus inicios, una dimensión ambiental que ha ocasionado daños en el entorno y problemas sociales en relación con este tema. Sobre esto, la Corte Constitucional ha señalado que el conflicto armado puede destruir la vida de los individuos y las sociedades y también generar impactos en el ambiente, e inclusive estar motivado por el acceso a los recursos naturales. Para el caso colombiano, se ha mencionado por este alto tribunal que los efectos negativos que han dejado las acciones violentas del conflicto son la afectación a los ecosistemas por bombardeos; la pérdida de biodiversidad provocada por la deforestación para cultivos de uso ilícito; las fumigaciones con glifosato;

la minería ilegal y la contaminación por derrames de sustancias toxicas, entre otros (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644 de 2017).

De igual modo, la Corte Constitucional ha estudiado los impactos que ha generado el conflicto ambiental teniendo en cuenta el enfoque diferencial[3], y ha encontrado que sobre los territorios indígenas se afecta la posibilidad de movilizarse por el territorio y consecuentemente el trabajo colectivo y las estructuras culturales que dependen de él, como también la educación por ocupación de escuelas y asesinato o intimidación de maestros. De manera semejante, los bloqueos, el confinamiento, las amenazas y los señalamientos impiden el acceso para la prestación del servicio de salud, así como la realización de prácticas medicinales propias, logrando con todo esto la perturbación de la integración comunitaria y las prácticas socioculturales propias de los pueblos indígenas. Destaca también este alto tribunal que el conflicto armado y sus procesos económicos conexos generan daño ambiental, disminuyen la caza y la pesca y causan inseguridad alimentaria y pérdida de la posibilidad de autosostenimiento con prácticas propias (Corte Constitucional, Auto 004 de 2009).

Continuando con el enfoque diferencial respecto a las comunidades afrodescendientes, la Corte Constitucional ha señalado que el conflicto armado "facilita la proliferación de procesos de colonización y formas de explotación económica abrasiva de los territorios colectivos", lo cual lleva a estas colectividades a abandonar sus territorios y a personas ajenas a sus comunidades a apropiarse de sus tierras, promoviendo así un modelo económico que destruye el ambiente. También señala este tribunal que aumenta el riesgo de pérdida de sus modelos de desarrollo y de protección del ambiente, dado que estas comunidades han defendido el etnodesarrollo como una alternativa para la explotación ambientalmente sana de los recursos naturales; sin embargo, el desplazamiento y el confinamiento las han obligado a dejar estas formas de explotación y a sobreponer modelos

---

[3] Sobresale el hecho que la Corte Constitucional, mediante el Auto 004 de 2009, aborda la protección de los derechos fundamentales de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2005. Por su parte, a través del Auto 005 de 2009 la Corte se refiere a la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado.

de desarrollo que arrasan con el ambiente y con la posibilidad de su supervivencia cultural (Corte Constitucional de Colombia, Auto 005 de 2009).

Teniendo en cuenta estos precedentes, es posible mencionar, como plantea el profesor Rangel (2004), la doble dinámica que cumple el ambiente en el conflicto armado: la ubicación territorial que le permite a los actores armados explotar los recursos naturales y, de manera paralela, utilizar diferentes zonas que por sus condiciones geográficas les permiten desarrollar fines estratégicos. Más que una fuente de financiamiento, el ambiente ha jugado un rol importante en la prolongación de los conflictos armados, bien sea porque se utilizan los territorios de difícil acceso como refugios por parte de los actores armados o porque les facilita el acceso a los recursos para su sostenimiento y satisfacción de necesidades básicas (Rodríguez et al., 2017)[4].

En Colombia, la degradación ambiental en el conflicto armado resulta ser una consecuencia dentro de las dinámicas propias de este, que se expresa en la deforestación para la expansión de la frontera agrícola para cultivos de uso ilícito, lo que implica la pérdida de la biodiversidad que se aloja en la capa vegetal y la liberación de gases de efecto invernadero que contribuyen al cambio climático. También se ve representada en la contaminación por sustancias tóxicas, especialmente por el mercurio en las actividades de minería ilegal y con los derrames de petróleo causados por voladuras de oleoductos, que terminan en la contaminación del suelo y de las fuentes hídricas (Calderón et al., 2016).

Como muestra de lo anterior, podemos señalar que en los últimos veinte años el impacto ambiental del conflicto armado ha estado asociado a la deforestación de más 3 millones de hectáreas de bosque, 1300 millones de toneladas de CO_2eq liberado a la atmósfera, 780 000 hectáreas agregadas a la frontera agrícola que tienen un uso diferente al de su vocación y

[4] Como punto importante para destacar, tenemos el hecho de que como consecuencia de la firma del Acuerdo de Paz se han podido adelantar proyectos como Colombia BIO, en el que distintas instituciones y universidades, con ayuda y participación de las comunidades, han logrado acceder a territorios que antes se encontraban controlados por grupos armados para realizar expediciones científicas en zonas no exploradas, continentales y marinas, y ha encontrado 93 nuevas especies, 211 con algún criterio de conservación según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), de las cuales 131 se identificaron como endémicas (Ayala et al., 2017).

más del 60% de las principales fuentes hídricas del país potencialmente afectadas por la extracción ilegal de minerales o por derrames de petróleo (Calderón et al., 2016).

Ahora bien, de manera paradójica, como mencionábamos, el conflicto armado permitió de forma paralela la conservación de grandes extensiones de tierra en las que no se permitía su uso o explotación por las comunidades, el Estado o las multinacionales. Esta conservación del territorio se realizó de manera espontánea ante el impedimento de acceder a zonas controladas por los grupos armados o de forma deliberada cuando estos últimos, en busca de legitimación política, regularon la vida social y los ciclos económicos, en los cuales imponían restricciones en términos de caza, pesca, comercio de fauna silvestre y tala de madera; asimismo lo hacían cuando el entorno les resultaba útil como ventaja militar (Morales, 2017).

En virtud de este panorama, se ha hablado inclusive del ambiente como víctima del conflicto armado, lo cual, de acuerdo con algunos teóricos, se fundamenta en la visión del ambiente como una entidad jurídica que es titular de derechos y que ha sufrido de daños directos e indirectos con ocasión del conflicto armado. Los llamados daños directos o ecocidios se han identificado como aquellos ataques que realizan los grupos armados de forma deliberada al ambiente con la intención de causar afectaciones negativas; por su parte, los daños indirectos se caracterizan por ser consecuencia de las acciones que no tienen como objetivo la degradación ambiental, pero que la generan de todas maneras (Rodríguez et al., 2017).

Ante este panorama, durante las negociaciones entre el grupo FARC-EP y el Gobierno nacional en La Habana, este último tenía como eje central las víctimas y el concepto de la paz territorial, entendida como el proceso de construcción de paz desde los territorios, lo cual requiere de una planeación participativa entre las autoridades y la ciudadanía, donde sean estas las encargadas de definir las necesidades y las características de cada uno de los territorios, así como los posibles planes que permiten la transformación de estos (Rodríguez et al., 2017).

Asimismo, en el aludido pacto de paz se dispuso el objetivo de aplicar un enfoque diferencial de acuerdo con las condiciones de cada territorio y el respeto y la aplicación de los valores, principios y normas del Estado social de derecho por parte de las instituciones y de la sociedad, para con ello garantizar el bienestar y el buen vivir de las comunidad afectadas por

el conflicto y de todos los ciudadanos, así como el tránsito hacia economías legales, el fortalecimiento de los valores democráticos, la efectividad de los derechos humanos y la convivencia ciudadana.

De esta forma, en el proceso de implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP se debe adoptar un modelo de desarrollo sustentable, en el que el territorio se ordene desde su base ambiental y el crecimiento económico no se cimente exclusivamente en la explotación de los recursos naturales (Julio, 2016).

Al respecto, la introducción del Acuerdo de Paz parte por indicar que la terminación del conflicto implica poner fin al enorme sufrimiento de millones de colombianos y colombianas que han sido víctimas y han sido afectados de una u otra manera en todo el territorio en estos más de cincuenta años de conflicto, poniendo de presente que no queremos ni una víctima más en Colombia y que es necesaria la participación de todos los sectores de la sociedad en la finalización de los ciclos de violencia y el asentamiento de bases sólidas para construir una paz estable y duradera. Adicionalmente, alude el pacto de paz que:

> Atentos a que la nueva visión de una Colombia en paz permita alcanzar una sociedad sostenible, unida en la diversidad, fundada no solo en el culto de los derechos humanos sino en la tolerancia mutua, en la protección del medio ambiente, en el respeto a la naturaleza, sus recursos renovables y no renovables y su biodiversidad. (p. 4)

Sobre esta situación Carrizosa-Umaña (2018) refiere que la firma del Acuerdo de Paz y su proceso de implementación requiere de un dialogo de saberes que conduzcan al buen vivir tanto en las zonas rurales como en las urbanas, puesto que mediante la acción conjunta de saberes científicos, civiles, colectivos y étnicos en un territorio tan complejo como el colombiano es posible evitar el retorno a la violencia.

2. El proceso participativo en la construcción de paz

La paz, comprendida como una visión intercultural y diversa hacia la sostenibilidad, incluye tanto a los seres humanos como a la naturaleza,

esto en el marco de un equilibrio de nosotros, como seres racionales y emotivos, con las espiritualidades, los modos de vida y las culturas de las pasadas, actuales y futuras generaciones (Tréllez, 2006). Dicha visión, para constituirse en una realidad, requiere de la incidencia de todos los involucrados a través de un ejercicio pertinente en la construcción de la paz con justicia ambiental y de esta manera promover el Estado de derecho.

Así se ha reconocido a nivel internacional en el ODS 16 relativo a la paz, la justicia y las instituciones sólidas, pues este propósito consagra que la paz, la estabilidad, la garantía de los derechos humanos y la gobernanza efectiva en un Estado de derecho permiten lograr el desarrollo sostenible, razón por la cual es tarea del Gobierno y las comunidades buscar de manera conjunta y articulada soluciones duraderas a los conflictos y a la violencia. El mencionado desarrollo, además de incluir procesos de inclusión y enfoques diferenciales, debe tener presentes otras maneras de ver el mundo, formas de desarrollo, entornos y culturas. De esta manera, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades se constituye en un gran reto para el logro de la paz ambiental.

Cabe anotar que a nivel interno el Acuerdo de Paz dispone que la construcción de paz implica la participación de toda la sociedad y de poblaciones específicas cuando se trata de planear, ejecutar y hacer seguimiento a los planes y programas en los territorios. Lo anterior en el marco de la aplicación del enfoque territorial, que reconoce a las víctimas y las necesidades y características económicas, culturales y sociales de cada comunidad para así superar las afectaciones generadas por el conflicto armado, el abandono estatal, la marginalidad y alcanzar así la sostenibilidad socioambiental.

Dicho enfoque territorial contenido en el Acuerdo de Paz reconoce la obligación de construir paz teniendo en cuenta las características culturales, sociohistóricas, ambientales y productivas de los territorios y las personas que habitan en ellos, así como sus necesidades y condiciones de vulnerabilidad, vocación de los suelos, en atención de la sostenibilidad y la recuperación ambiental, especialmente en las zonas más perjudicadas por el conflicto armado. Es así como la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) a través de la Comisión Territorial y Ambiental, que tiene como objetivo la promoción efectiva de la implementación de dicho enfoque

en el componente de justicia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, busca hacer realidad este camino (JEP, Acuerdo 009 de 2019).

Sobre este particular, López-Becerra (2011) señala que la construcción de paz con justicia y bienestar en Colombia implica también la generación de una relación sustentable con la naturaleza a partir del replanteamiento del valor que tiene el entorno y a nosotros como parte de este, lo cual ha referido como la superación de la visión antropocéntrica, que ubica al ser humano como centro de todo y a los recursos naturales como objetos a su servicio.

De esta manera, destacamos que el proceso de construcción de paz en los territorios implica visibilizar las diferentes regiones y tener en cuenta las características y prioridades sociales, culturales, económicas y ambientales de cada una a partir de la adopción del enfoque territorial diferenciado, así como el fortalecimiento de la capacidad institucional e intervención estatal y de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana (Calderón et al., 2016) que permitan la dignificación de las víctimas y las poblaciones marginadas y la satisfacción de sus derechos a la justicia, reparación integral y garantías de no repetición, tal y como se pactó en el Acuerdo de Paz.

Tapia (2016) añade a lo anterior la necesidad de adoptar también un enfoque socioecológico que tenga en cuenta la diversidad de los ecosistemas que hay en todo el territorio nacional y los grupos humanos asentados en ellos para que las medidas y los proyectos se adopten conforme a las particularidades de cada uno, lo que Rodríguez (2016) ha denominado la justicia social y ambiental, que se fundamenta en el respeto por la multiculturalidad de nuestra nación.

Además, teniendo en cuenta los impactos que ha sufrido el ambiente en el marco del conflicto armado en Colombia, Calderón et al. (2016) agregan que la construcción de paz requiere de elementos tales como la implementación de programas nacionales con enfoque territorial, que necesariamente requieren de la participación de las comunidades locales en estos, y afrontar las dinámicas que sufren estos territorios, referidas a los altos índices de pobreza rural, baja capacidad institucional y la existencia de grandes brechas económicas y sociales debido a la degradación ecosistémica y su pérdida de capacidad para brindar los servicios

fundamentales para el desarrollo territorial y rural sostenible. Estos son algunos de los inmensos retos que implica la construcción de paz con justicia ambiental en nuestro país.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2009) ha destacado que los procesos de construcción de paz exigen que el ambiente sea debidamente manejado y restaurado, pues de lo contrario se abriría la posibilidad para el resurgimiento de la violencia, en virtud de lo cual se ha insistido en que se considere al entorno como un eje transversal de los procesos de construcción de paz y se garantice la participación ciudadana en la propuesta de estrategias encaminadas a la conservación y la recuperación de la riqueza natural del país, así como para el manejo sostenible de los recursos naturales.

No cabe duda de que el proceso de transición hacia la paz es una oportunidad para la solución de conflictos ambientales que entendemos como la "confrontación social, económica y política entre diferentes actores, que surgen por la existencia de diversos intereses relacionados con el uso, manejo, aprovechamiento, exploración, explotación, conservación, protección, administración o afectación de los recursos naturales y el ambiente" (Rodríguez, 2016), en la medida en que sean asumidos los retos de diferente orden y sus variables particulares, evitando así que ante la ausencia de actores armados en el territorio nacional, en lugar de disminuir los daños ambientales, estos se transformen (Sánchez, 2019).

Este proceso que se adelanta en nuestro país debe contribuir entonces a la solución del conflicto armado, a la armonización en lo social y a la solución de los conflictos ambientales relacionados con dicha situación. La construcción de paz requiere del componente imprescindible de la participación en los territorios como una medida restaurativa, cumpliendo entonces una doble función: la referida a la protección ambiental y la orientada a la garantía de derechos de las víctimas. Lo anterior sin olvidar que, de acuerdo con Mesa Cuadros (2015), en el marco de la construcción de paz los retos giran en torno al ordenamiento ambiental territorial, el adecuado tratamiento de los pasivos ambientales y la construcción de una sociedad equitativa en relación con el uso y disfrute de los bienes y servicios del ambiente.

Es entonces un proceso de transición que brinda la oportunidad de establecer la seguridad y fortalecer las instituciones, así como de identificar

los conflictos ambientales y adoptar las medidas para resolverlos y permitir así la restauración del entorno (Jensen & Lonergan, 2012), contando para ello con la participación y la construcción social de las víctimas y de la sociedad en general.

Como se ha visto, la gran cantidad de impactos que ha dejado en conflicto armado colombiano en el ambiente y la disputa histórica del territorio llevan a distinguir, como factor íntimamente vinculado con las posibilidades de una paz duradera, la generación de condiciones materiales e inmateriales de bienestar, buen vivir, integración territorial, inclusión social y recuperación ambiental.

Por lo demás, se puede referir lo mencionado por Carrizosa-Umaña (2014) respecto a la construcción de paz y las soluciones a los conflictos ambientales, quien indica que puede lograrse siempre que se comprendan las características propias del país, tanto sociales como económicas y ambientales, además del perfeccionamiento de la democracia en los territorios a partir de la creación de espacios capaces de generar justicia, reconciliación y el placer de vivir como elementos que son imprescindibles para que Colombia sea sostenible. Además, agrega que para alcanzar la paz y la sostenibilidad ambiental resulta indispensable aceptar como país las debilidades y aprovechar las fortalezas, para así alcanzar un equilibrio entre lo político y lo económico con lo ético, lo cognitivo y lo estativo, en un escenario de integración social tanto en las ciudades como en las áreas rurales.

3. La participación en la construcción de paz ambiental

La democracia tiene como protagonista al ser humano, en tanto actor social y sujeto político, por lo que el rol que cumplan las personas dentro del aparato democrático depende de que reconozcan este sistema. En la actualidad se ha reconocido que la participación supera la esfera electoral y debe partir de lo cotidiano y comprender la convivencia de los seres humanos, esto es, una participación ciudadana en la que las personas participen en y de la construcción social de lo público (Julio, 2016). Por su parte, la democracia ambiental involucra una auténtica participación de todas las personas en las decisiones que los afectan desde los ámbitos social, político, económico, cultural y ambiental, en diferentes niveles de discusión —local, regional y nacional— y dependiendo los tipos de

decisión —consulta, iniciativa, información, gestión o decisión— (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009).

En otras palabras, podemos definir la participación como la acción incluyente en la que convergen y se articulan los partícipes de las dinámicas sociales, que paralelamente son los afectados por los conflictos ambientales y los proyectos que se pretenden implementar (Rodríguez, 2016). En este escenario, la democracia ambiental busca garantizar la participación de las comunidades en las decisiones relacionadas con el ambiente, por lo que tiene que dejar de vérsele como un obstáculo para el desarrollo para pasar a entenderse como un impulso del mismo, siempre que se creen herramientas, mecanismos y escenarios para que la participación se haga de manera organizada, con estructuras legítimas y actores empoderados y capacitados sobre los temas ambientales (Rodríguez et al., 2017).

En este marco democrático, la participación ambiental permite que los sujetos que se autorregulan conozcan la importancia de la protección y la conservación del territorio y el entorno y la necesidad de garantizar tanto el bienestar del otro como el de sí mismos; es, entonces, una acción de ecología política que tiene como objetivo lograr la sostenibilidad de las actuales prácticas sociales y económicas. Así las cosas, este escenario de participación ciudadana requiere del reconocimiento material de la pluriculturalidad y la multietnicidad que aparecen consagradas en la Constitución de 1991, pues con ello es posible tener un abanico de conocimientos en términos de modelos y formas de ver el mundo y las diferentes posibilidades que hay respecto a la gestión ambiental de nuestro territorio. Agrega Julio (2016) que defender el ambiente consiste precisamente en eso: una deconstrucción de esa narrativa subalterna y de nuestra herencia colonial; se trata de darnos a la tarea de escribir una nueva historia que incluya otras lógicas y otras cosmovisiones: las nuestras.

Debemos reconocer el lugar en donde somos sujetos sociales y el territorio como un entramado histórico, social y simbólico que constituye un elemento esencial para la identidad de una colectividad, donde se ha presentado un conflicto armado y donde es necesario lograr la paz no solo entre los seres humanos, sino también con la naturaleza. Evidentemente, en Colombia, tras más de cinco décadas de conflicto armado, el ambiente y los recursos naturales se han vinculado al mismo de diversas maneras y con diferentes complejidades, que varían mucho en cada región, por

lo que se hace imperioso que el proceso de construcción de paz tenga en cuenta las características y las dinámicas sociales, culturales, ambientales y económicas propias de cada territorio, lo cual es posible a través de la participación ciudadana y la articulación institucional (Rodríguez et al., 2017).

Lo anterior quedó consignado en el Acuerdo de Paz, que consagró que se implementaran reformas rurales; medidas para luchar contra las economías ilegales, especialmente contra el narcotráfico, y una apertura democrática que brinde los espacios y los mecanismos de participación política a los sectores marginados, tales como los trabajadores agrícolas y los grupos étnicos, así como programadas para la reintegración económica de los excombatientes (Morales, 2017). En este caso, la participación, especialmente de las víctimas, se constituye en un elemento esencial en el logro de los objetivos propuestos para la unidad y la concordia social.

Así lo consagra el preámbulo del Acuerdo de Paz, que establece el compromiso de garantizar la participación de la sociedad civil en las decisiones que tengan relación con el uso del suelo en las áreas rurales y la necesidad del Gobierno de crear espacios de diálogo y concertación a nivel nacional, regional y local. Asimismo, alude a la necesidad de una ampliación democrática que permite la intervención ciudadana en la discusión de políticas públicas, planes de desarrollo y todos los asuntos que involucren a la comunidad (Acuerdo de Paz, 2016).

Del mismo modo, hay que destacar que en el Acuerdo de Paz se tiene como eje principal a las víctimas del conflicto armado y la obligación de garantizar sus derechos, tal y como se pudo observar tras su participación en las negociaciones de dicho acuerdo y en el documento final. Entendiendo la importancia de las víctimas, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) creó una Comisión de Participación como una instancia permanente de esta institución que tiene como objetivo la promoción de los principios de justicia restaurativa, centralidad de las víctimas y las garantías de comparecientes y otros actores relevantes en la JEP (Acuerdo 009 de 2019).

Por otra parte, es necesario mencionar que la participación ambiental para la construcción de paz se erige como un eje central e indispensable que debe tener en cuenta la implementación de procesos de planificación ambiental de carácter intersectorial, esto es, la articulación institucional

y la intervención de la ciudadanía desde todos los sectores que la integran, así como el respeto por los territorios de especial protección por su importancia ecológica y por la diversidad étnica colombiana (Julio, 2016), además del panorama actual de la realidad del país en términos ambientales, a saber, que se tiene una estructura ecológica empobrecida y unos retos de reconstrucción por parte de todos los actores (Andrade, 2004).

En esa medida, Razzaque (2013) refiere que la participación ciudadana en temas ambientales, en el marco de la construcción de paz, es una oportunidad para lograr un desarrollo sostenible y equitativo y también es un instrumento que permite alcanzar una paz territorial legítima. De acuerdo con Morales (2017), la construcción de paz requiere de una mayor participación de la ciudadanía, en la medida en que puede contribuir de forma significativa en el mejoramiento de la capacidad institucional y en la efectividad y el cumplimiento de las políticas ambientales en los territorios, pero esto solo es posible siempre que existan liderazgos fuertes y garantías de seguridad en los espacios de participación.

Consideramos que la paz es compromiso de todos y exige la participación efectiva y comprometida de la sociedad colombiana, así como la conservación, la protección y la restauración del ambiente y de los recursos naturales, esto es, ver al ambiente como un eje transversal del proceso de construcción de paz, proceso que indiscutiblemente requiere de la participación de la ciudadanía para lo que se ha llamado la reconstrucción del tejido social, ambiental y cultural de la nación.

Un precedente fundamental para el proceso de participación tiene que ver con el acceso a la información, entendida como los documentos, datos, hechos e informaciones mediante los cuales los ciudadanos pueden conocer e interpretar una situación y construir un criterio propio frente a ella (Rodríguez & Muñoz Ávila, 2009). En este sentido, se debe anotar que, para garantizar el acceso público a la información y la protección de las libertades individuales, Colombia cuenta con la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública (Ley 1712 de 2014) y en materia ambiental cuenta con el Sistema de Acceso a la Información de Colombia (SIAC), que es el conjunto integrado de actores, políticas, procesos y tecnologías implicados en la gestión de información ambiental del país, para facilitar la generación de conocimiento, la toma de decisiones, la educación y la participación social para el desarrollo sostenible.

Es entonces en esta etapa de construcción de paz que se hace tan necesario revisar y fortalecer las instituciones y la gobernabilidad ambiental a nivel nacional, regional y local, en donde los miembros de la comunidad ejerzan funciones y roles de liderazgo y puedan hacer parte de los procesos de toma de decisiones en temas ambientales que los afectan, para lograr alcanzar una paz duradera y sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2014). En este contexto, se destaca que fortalecer las instituciones para la construcción de paz también es un reto que involucra a la cooperación internacional para solucionar el conflicto que hemos vivido, pero también para crear la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia en nuestro país, como lo plantea el PNUD, que agrega que es necesario reconfigurar las relaciones entre el Estado y las comunidades, las organizaciones locales y todos aquellos actores que sean determinantes en los territorios; además, se debe entender que existen comunidades y grupos específicos que tienen una relación especial con sus territorios y los recursos que este provee y que las comunidades, por regla general, buscan el fortalecimiento de su arraigo en el territorio como una condición de supervivencia y preservación de su tejido social (PNUD, 2014).

En consecuencia, la referida participación requiere instancias y mecanismos claros y eficientes, así como espacios democráticos que nos permitan asumir roles concretos en la construcción de una sociedad en paz y sostenible cultural y ambientalmente (Tréllez, 2006).

Además de la generación de espacios de diálogo entre los diferentes actores y mecanismos de participación, se menciona la necesidad de la generación de confianza entre la institucionalidad y las comunidades, el reconocimiento y la valoración de los saberes propios de la región y los conocimientos tradicionales, el fortalecimiento de las capacidades ambientales de las colectividades, la promoción de procesos de formación y el reconocimiento del territorio y los recursos naturales locales para la construcción de un tejido social pacífico, equitativo y sostenible (Red de Programas de Desarrollo y Paz [Redprodepaz], 2016).

Hacer realidad el Objetivo 16 de la Agenda 2030 referente a la paz, la justicia e instituciones sólidas requiere de mecanismos e instrumentos de participación que, con elementos esenciales, aseguren la garantía de su cumplimiento en tanto derecho y deber de los ciudadanos. Por ello se

considera importante la incorporación al ordenamiento jurídico interno de instrumentos que posibiliten esto, como es el caso del Acuerdo de Escazú, adoptado en 2018, que tiene por objeto garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos a la participación pública en los procesos de toma de ediciones ambientales, el acceso a la información ambiental y a la justicia en asuntos ambientales, para contribuir en la protección de los derechos de cada persona, de las actuales generaciones y las futuras a vivir en un ambiente sano y sostenible (Acuerdo de Escazú, art. 1).

En ese sentido, el camino hacia la paz implica trasformaciones profundas en el territorio nacional, en las que se tengan en cuenta los elementos sociales, culturales, económicos y ambientales de manera holística y con participación de la comunidad para la discusión, la concertación y la toma de decisiones en temas relacionados que afectan a la colectividad. Se debe considerar el ambiente como un asunto transversal a todos los temas, se llama a la protección del derecho a gozar de un ambiente sano en consonancia con la imperativa necesidad del logro de la paz con justicia ambiental, posibilitando así la promoción del Estado de derecho y garantizando la igualdad de acceso a la justicia para todos.

Conclusiones

La construcción de paz es un proceso que se hace necesario para alcanzar el objetivo de lograr una sociedad equitativa con justicia social y ambiental, pero para ello se deben tener en cuenta los diferentes factores que confluyen para tal fin. Es necesario comprender que Colombia es un territorio complejo en el que, además de diferentes tipos de ecosistemas, existe una diversidad étnica y cultural que cuenta con cosmovisiones propias, así como con prácticas tradicionales con el ambiente y los recursos naturales. En consecuencia, en este escenario la participación se constituye en un elemento preponderante para el logro de la paz.

Si bien el conflicto armado en Colombia ha generado graves efectos ambientales, resulta innegable que el reto en el proceso de tránsito hacia la paz es construir una sociedad incluyente y sostenible, lo cual depende de la voluntad política, el fortalecimiento institucional y la participación de la sociedad en todos los asuntos que los afectan. Esto es posible a través de mecanismos, instrumentos y espacios eficientes que permitan

la materialización de los derechos individuales y colectivos, así como el respeto por el ambiente y la diversidad cultural, como lo propone el Objetivo 16 de la Agenda 2030.

Se suma a lo anterior que la defensa y la protección de lo público implica contar con una sociedad civil organizada y fortalecida que incida en la gestión y las decisiones ambientales para el logro de la paz, pues, siguiendo los ODS, la estabilidad, los derechos humanos, la gobernabilidad efectiva y la paz son fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible.

El reto, siguiendo con los ODS y las políticas públicas colombianas, es la reducción de todas las formas de violencia; el fin del maltrato, la explotación y todas las formas de violencia y tortura contra los niños; la promoción del Estado social de derecho y el acceso a la justicia; la garantía de la participación en todos los niveles y la promoción y la aplicación de leyes y políticas en favor de la preservación del entorno y el uso sostenible de los recursos naturales. De ahí la importancia de la participación y del fortalecimiento y la promoción de los mecanismos establecidos para la defensa y la protección del patrimonio natural.

Finalmente, estamos seguros de que la incidencia social contribuye de manera conveniente al logro de la paz, al desarrollo, a la promoción de la justicia y a la protección ambiental en Colombia. Para ello se torna indispensable contar con los elementos de acceso a la información, participación y justicia ambiental establecidos por el Acuerdo de Escazú, los cuales son interdependientes e inseparables para el equilibrio del entorno y la unión entre todos los colombianos.

Referencias

Andrade, G. (2004). Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación de Colombia. En: M. Cárdenas & M. Rodríguez-Becerra (eds.), *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 107-173). Foro Nacional Ambiental.

Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (2016). La protección del medio ambiente en zonas afectadas por conflictos armados. UNEP/EA.2/Res.15. https://undocs.org/es/UNEP/EA.2/Res.15

Ayala, L., Murcia, M., Barriga, J., García F., & García, H. (2017). *Expediciones científicas nacionales. Colombia BIO – Colciencias*. Ministerio

de Ciencia, Tecnología e Innovación; Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Calderón, S., Zuluaga, C., Barrientos, J., Romero, G., Rojas, J., Ovalle, R., & Ibata, L. (2016). *Dividendos ambientales de la paz. Retos y oportunidades para construir una paz sostenible*. [Documento 451]. Departamento Nacional de Desarrollo (DNP), Dirección de Estudios Económicos.

Carrizosa-Umaña, J. (2014). *Colombia compleja*. Jardín Botánico.

Carrizosa-Umaña, J. (2018). *El ambiente en la discusión de la Paz. Una década de reflexiones y propuestas*. Esri Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

Corte Constitucional de Colombia (18 de octubre de 2017). Sentencia C-644/17. M. P. Diana Fajardo Rivera.

Corte Constitucional de Colombia (26 de enero de 2009). Auto 004/09. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional de Colombia (26 de enero de 2009). Auto 005/09. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Gobierno de Colombia & Farc-EP (12 de noviembre de 2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf

Jensen, D. & Lonergan, S. (2012). Placing environment and natural resource risks, impacts, and opportunities on the post-conflict peacebuilding agenda. En: D. Jensen & S. Lonergan (eds.), *Assessing and Restoring Natural Resources in Post-Conflict Peacebuilding* (pp. xi-xiv). Earthscan.

Julio, M. A. (2016). *Somos ambiente y paz: fortalecimiento de la participación juvenil en la gestión ambiental colombiana*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.

Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (2019). Acuerdo 009 del 29 de enero de 2019.

López-Becerra, M. (2011). Teorías para la paz y perspectivas ambientales del desarrollo como diálogos de imperfectos. *Revista Luna Azul, 33*, 85-96.

Mesa Cuadros, G. (2015). Ambiente, negociación, postacuerdos y postconflicto. En: G. Mesa Cuadros (ed.), *Conflictividad ambiental y afectaciones a derechos ambientales* (pp. 74-94). Universidad Nacional de Colombia.

Morales, L. (2017). *La paz y la protección ambiental en Colombia. Propuestas para un desarrollo rural sostenible*. El Diálogo; Liderazgo para las Américas.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia*. Insumos para la discusión. PNUD; Cooperación Alemana Deutsche Zusammenarbeit.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2012). Objetivos del Desarrollo Sostenible.

Rangel, A. (2004). Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. En: M. Cárdenas & M. Rodríguez-Becerra (eds.), *Guerra, sociedad y medio ambiente* (pp. 49-65). Foro Nacional Ambiental.

Razzaque, J. (2013). Information, participation and access to justice in environmental matters. En: S. Alam, M. Hossain Bhuiyan, T. Chowdhury & E. Techera (eds.), *Routledge handbook of international environmental Law* (pp. 137-153). Routledge.

Red de Programas de Desarrollo y Paz (Redprodepaz) (2016). *Diálogos de saberes y comunidad de aprendizaje. Gestión ambiental para la construcción de paz territorial*. Redprodepaz.

República de Colombia (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Rodríguez, G. A. (2016). *Los conflictos ambientales en Colombia y su incidencia en los territorios indígenas*. Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez, G. A. & Muñoz Ávila, L. M. (2009). *La participación de la gestión ambiental: un reto para el nuevo milenio*. Universidad del Rosario.

Rodríguez, C., Rodríguez, D., & Durán, H. (2017). *La paz ambiental. Retos y propuestas para el posacuerdo*. Dejusticia.

Sánchez, L. (2019). Ecoturismo en la construcción de paz en Colombia: acuerdo de paz, conflictividad y justicia ambiental. *Vía, 15*. https://doi.org/10.4000/viatourism.3649

Tapia, C. (2016). Un enfoque sociológico para la reconciliación y la vida digna en escenarios de cambio. En: Redprodepaz (ed.), *Diálogos de saberes y*

comunidad de aprendizaje. Gestión ambiental para la construcción de paz territorial (pp. 15-18). Redprodepaz.

Tréllez, E. (2006). Educación ambiental y sustentabilidad política: democracia y participación. *Polis, Revista Latinoamericana, 14*. http://journals.openedition.org/polis/5167

Capítulo X
Sustainable development goal 16 in the Caribbean context: the role of the Escazu agreement in addressing implementation challenges in the region

Nicole Mohammed*

Introduction

For a number of decades, Caribbean states have demonstrated continued support at a multilateral level for the goal of sustainable development and the participatory concepts which support that goal. This article will consider the relevance of the participatory concepts embedded in United Nations Sustainable Development Goal (SDG) 16 to the region and will consider the way in which these concepts have been reflected over time in a number of key regional and sub-regional instruments focused on the environment, culminating most recently in the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental

* PhD from the University of Nottingham. Currently works as a legal advisor in the International Law team of the Department of Environment and Rural Affairs in the United Kingdom and sits on the Implementation and Compliance Committee for the Basel Convention. Her role covers the Aarhus Convention, Basel Convention. Stockholm Convention and Rotterdam Convention. This article is based on the PhD research of the author which was funded in part by the Treaty law Centre at the University of Nottingham. Her thesis considered access to justice and public participation rights in environmental decision- making in Commonwealth Caribbean states. njmohammed@gmail.com.

Matters in Latin America and the Caribbean (the Escazu Agreement).[1] It will then consider a number of regional studies on the implementation of participatory procedures and good governance structures in the region with a view to understanding what aspects of the Escazu Agreement have the potential to have the biggest impact on the implementation of the participatory aims of SDG 16.

1. SDG 16 and its Importance to the Caribbean Region

SDG 16 aims to "Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels" (UN SDG, 2015). This goal can be viewed as a means of achieving sustainable development, as well as a goal in and of itself.

A number of specific targets under this goal focus on the importance of participatory concepts in achieving sustainable development. Targets 16.6 and 16.7 call on countries to develop effective, accountable, and transparent institutions at all levels and highlight the importance of ensuring responsive inclusive participatory and representative decision making. Target 16.10 also refers to the importance of public access to information and the protection of fundamental freedoms in accordance with national legislation and international agreements and Target 16.3 refers to the promotion of the rule of law and equal justice for all. In addition, Target 16.b emphasizes the promotion and enforcement of non-discriminatory laws for sustainable development. The emphasis on transparency and participatory decision-making is a significant part of the SDG framework and underlines the reality that only strong, inclusive, and democratic institutions will deliver justice, public services, and positive environmental outcomes for all.

The shared realities facing Caribbean states are inequality, dependence on few and finite natural resource exports, and vulnerability to natural hazards (UNECLAC, 2015). The common challenge is to devise strategies which address these realities both from an environmental and a

[1] For a full list of international and regional multilateral-environmental agreements addressing participatory rights, see UNECLAC (2018b).

socio-economic perspective (Pantin, 2018). It is now widely acknowledged that public participation is a means of implementing sustainable development[2] and thereby reducing poverty, inequality, and conflict (United Nations World Commission on Environment and Development, 1987).

In the context of environmental decision-making, participatory procedures allow for more robust decisions, creating spaces for technocrats to access local knowledge and other expertise. Where there has been genuine and effective consultation with those who are affected, participation also creates buy-in and lends legitimacy to the decisions being made.

The question of legitimacy in decision-making is also highly relevant in the Caribbean context. High population densities in most Caribbean countries and the dependence of communities on a limited and vulnerable resource base increase the inevitability of what has been termed "socio-environmental conflict" (Renard et al., 2001, p. 13). Socioenvironmental conflict is "a type of social conflict whose dynamics turn on the control and use of natural resources and on the environmental effects of economic activities" (UNECLAC, 2018a, p. 15). The socioenvironmental conflicts observed in the region usually arise in a context of:

> growing economies with persistent and extreme poverty, especially in rural areas, and a marked expansion in extractive activities such as mining, oil and gas, fisheries and forestry. In some countries, a dearth of land use planning policies has also strained relationships between the State, firms and local communities and constitutes a potential source of this type of conflict. (UNECLAC, 2018a, p. 131)

Regional studies cite the frequency of disruptive tactics undertaken by members of the public, such as roadblocks and demonstrations, as proof of the limited channels of effective communication between civil society and the government (Witter, 2006, pp. 40-52). Mechanisms

---

[2] The Bruntland Report acknowledges the role of public participation in achieving sustainable development. It provides that "in the specific context of the development and economic crisis…the pursuit of sustainable development requires…political systems that secures effective citizen participation in decision-making" (United Nations World Commission on Environment and Development, 1987, para. 81).

which increase the credibility of the decision-making process in the eyes of those who are most affected are vital to the prevention of these conflicts. Public participation, particularly at the earliest stages of a project or development proposal (UNECLAC, 2018a, p. 134),[3] can contribute to the legitimacy and therefore acceptability of the decision which has been made. The participation process can also increase the level of satisfaction among participants, even those who have not been successful in achieving the result that they wanted. In this way, participation can help to build consensus and avoid protracted litigation after the project is initiated (Tilleman, 1995; UNECLAC, 2018a, p. 133).

Conversely, a failure to adhere to participation mechanisms can delegitimize a decision-making process (Glucker, 2013). Andrade and Excell (2011) note that in the Caribbean, citizens are now using litigation as a means to challenge the improper exercise of, or failure to implement, participation procedures. They argue that environmental litigation can be viewed as a form of extended "protest" by those dissatisfied with an outcome which has not adequately taken into account the views of the public (see also Shepherd & Bowler, 1997, p. 729, who argue that frustration and litigation are typical results of unsatisfied citizens and that costly litigation and contention can be reduced by an active public participation programme).

Public participation can also bring about a level of accountability and fairness to the decision-making process. Wide access to decision-making processes can provide a check on bureaucracy and corruption, which may otherwise thrive in a closed and secretive environment. Ebbesson (2009, p. 13) further argues that participation procedures provide a means for getting just results. The outcome of the decision-making process, and also the trust the public has in the procedure for reaching the decision, depends on who has been given an opportunity to be heard. Public participation and access to justice therefore also form part of the environmental justice discourse (Razzaque, 2009, p. 118) and can serve to address inequalities

[3] Conflicts sometimes break out in the initial phases of projects, even before environmental impact assessments take place or formal arrangements for public participation are established. Having local people actively contributing ideas, information and possible solutions at an early stage improves the likelihood that a collaborative resolution can be arrived at.

and empower the most marginalized and vulnerable in society. This is particularly significant in the Caribbean context. The 2012 UN Human Development Report for the Caribbean noted that Caribbean countries have a "long history of inequality and discrimination…this historical pattern still affects the distribution of the protective resources of the state and the way in which the rights of different groups including the most vulnerable, are treated" (UNDP, 2012, p. 9). The report calls for a "profound change in the relationship between the state and citizenry by making institutions more accountable to the people they serve" (UNDP, 2012, p. 9).

Open and inclusive decision-making is therefore critical in the Caribbean context. However, as the discussion below will demonstrate, while participatory concepts have found a firm home in the regional discourse, there are still significant challenges when it comes to implementing these concepts in a meaningful way.

2. Regional Commitments to Participatory Concepts in Environmental Decision-Making

The Caribbean region is no stranger to the rhetoric of good governance and inclusive institutions, particularly in the context of environmental decision-making. Caribbean states have embraced the goal of sustainable development and are among the 193 states of the United Nations that have adopted the 2030 Agenda for Sustainable Development and its 17 associated SDGs, including goal 16 (UNGA, 2015).

In the Caribbean, "good governance" has been on the agenda since the 1990s (West Indian Commission, 1993). The concept is central to the Caribbean Community (CARICOM) Civil Society Charter (the Charter). The Charter was adopted by the CARICOM Heads of Government in 1997 and originated from the recommendations of a report of the West Indian Commission entitled "Time for Action" (West Indian Commission, 1993). The preamble of the Charter states that the member states of CARICOM are determined "to create a truly participatory political environment within the Caribbean Community which will be propitious to genuine consultation in the process of governance." Article XVII(7) provides that "in order to further the participation of the people in the democratic process, States shall establish effective systems of ongoing consultations

between the Government and the people." Article XXII further provides that parties shall:

> establish within their respective States a framework for genuine consultations among the social partners in order to reach common understandings on and support for the objectives, contents and implementation of national economic and social programmes and their respective roles and responsibilities in good governance.

Caribbean states have also shown a consistent commitment to the participatory concepts underlying SDG 16 in other regional agreements. In 1989, the government of Trinidad and Tobago convened the first CARICOM Ministerial Conference on the Environment. That meeting resulted in The Port of Spain Accord on the Management and Conservation of the Caribbean Environment which, among other things, emphasized the "development of legislative frameworks adequate to the requirements of sound environmental management, and the required machinery for their enforcement," as well as the "formulation of plans and policies including the requirement for environmental impact assessment" (CARICOM. 1989, arts. 3[c] and [f]). The 1991 Port of Spain Consensus also emphasized the role of public participation in the shaping of policies[4] and the importance of continuous and concentrated efforts for "consensus building" among social partners. Non-governmental organizations (NGOs) are, additionally, specifically addressed in the concluding chapter as important social partners in decision-making and policy development. They are recognized as "conduits of information about the perspectives of the community as well as sources of specialised expertise" (CARICOM, 1991, chapter III). The final chapter also provides a list of recommendations. Among these is a recommendation that "Governments which have not yet established consultative machinery involving the social partners should do so in

---

[4] Chapter III under the rubric "Democratization and Social Partnership" states "The democratic process enshrines the right of all citizens to participate in the formulation of policies which affect them. This includes free and fair elections on a predictable basis, and the availability of machinery which will allow all citizens to participate actively in, and enjoy equitably the benefits of, the development process."

order to develop national positions on the several issues and to follow up the implementation of decisions taken at the regional level" (CARICOM, 1991, p. 4).

In 1992, Caribbean states also participated in the adoption of the Rio Declaration at the UN Conference on Environment and Development. Their commitment to Principle 10 of the Rio Declaration was a significant acknowledgement of the importance of procedural rights in the attainment of the goal of sustainable development. These principles were reinforced by the adoption of the Barbados Programme of Action,[5] and, among eastern Caribbean states by the St George's Declaration. That declaration was revised in 2006 and specifically encourages states to foster broad citizen participation and facilitate the right of everyone to seek, receive and disseminate clear and timely information (OECS, 2006).

In the last few decades, Caribbean states have also relied increasingly on participatory mechanisms in domestic environmental decision-making. Government agencies have transformed their structures to assume new roles as facilitators while civil society organizations have begun to assume greater responsibility in planning and management (Renard et al., 2001, p. 11). At the same time, the policies of Caribbean governments, as expressed in institutional arrangements, national legislation, and sectoral programs, have begun to provide a new framework that is increasingly favorable to participation; particularly in the context of environmental impact assessment and natural resource management (Renard et al., 2001, p. 12). Renard notes that this change has come about as a result of a number of factors, including the increasing voice of NGOs in Caribbean society, the realization that the financial and human resources of most of the region's governments are inadequate to manage natural resources effectively, and the failure of existing resource management structures to stem the tide of resource degradation (Renard et al., 2001, p. 12). International agreements and donor agency projects have also served to reinforce this commitment to participatory approaches.

[5] Adopted at the UN Global Conference on Sustainable Development of Small Island Developing States.

Nine Caribbean states also signed the 2012 Declaration on the Application of Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development in Latin America and the Caribbean.[6] The 2012 declaration formed the basis of the negotiation and adoption the Escazu Agreement. The agreement is essentially a detailed articulation of the three "pillars"[7] of Principle 10 of the Rio Declaration and takes a rights-based approach, setting out obligations (some in less mandatory language than others), around participation procedures, access to information, and access to procedures for challenging environmental decisions. These three pillars closely relate to the participatory concepts embodied in SDG 16 and the agreement recognizes the link between the effective implementation of the three pillars and "the protection of the right of every person of present and future generations to live in a healthy environment and to sustainable development" (art. 1). The Caribbean subregion has been actively involved from the beginning in the negotiations of the Agreement; with two of the Presiding Officers appointed during the negotiation process, coming from Caribbean states. The agreement has 24 signatories, including 11 signatories from the Caribbean, and has been ratified by twelve countries including Guyana, Panama, St. Kitts and Nevis, Antigua and Barbuda, St Lucia and St. Vincent and the Grenadines.[8] While a detailed analysis of the Escazu Agreement is outside the scope of this chapter, some key provisions are discussed in the final section in the context of the agreement's potential to address some implementation challenges faced by countries in the region.

---

[6] Antigua and Barbuda, Dominica, Grenada, Jamaica, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, Trinidad and Tobago and the Dominican Republic signed the Declaration.

[7] Principle 10 emphasizes the role of participatory rights at a national level in the achievement of the goal of sustainable development. The three pillars of procedural participation are defined as:

1) appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities;

2) an opportunity to participate in decision-making; and

3) effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy as regards environmental issues.

[8] The agreement will enter into force on April 22, 2021.

3. Regional Studies—Gaps in Effective Implementation

As noted above, regional governments have increasingly come to champion the rhetoric of public participation in policy making not only in the environmental arena, but on broader developmental and social issues. However, regional studies undertaken over the last two decades indicate that there are significant obstacles to achieving the participatory objectives outlined in SDG 16.

A 2001 study conducted by the Commonwealth Foundation concluded that “ordinary citizens are alienated from their leaders and have lost faith in their ability to effect change” (Baker, 2001, p.40) .The study, which was conducted in 42 Commonwealth countries, solicited the views of over 10,000 citizens and NGOs. As part of the overall report, a regional study was carried out in six Commonwealth Caribbean countries: Belize, Dominica, Guyana, Jamaica, Barbados and Trinidad and Tobago (Baker, 2001). Some 954 citizens and NGOs were interviewed. The majority of the interviewees were people whose voices are rarely heard such as youths, women, the elderly, indigenous peoples, etc. The regional study identified a number of key constraints to citizen participation in decision-making processes:

1. deepening resource constraints;
2. race/class/party divisions;
3. inexperience and lack of representativeness among NGOs;
4. fear of victimization;
5. insufficient technical resources; and/or
6. inadequate civic knowledge.

In 2002 the Caribbean Sustainable Economic Development Network (CSEDNet) undertook a pilot survey of 196 Commonwealth Caribbean NGOs and community-based organizations (CBOs) in 12 Commonwealth Caribbean countries.[9] The survey sought information on limitations

[9] Trinidad and Tobago, Suriname, Jamaica, Saint Lucia, Grenada, Belize, Antigua and Barbuda, Dominica, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Guyana, and Barbados.

to the effective operation of civil society organizations, their need for capacity building, and their perspectives on participation in sustainable development processes (Rennie, 2006). The majority of the NGOs and CBOs interviewed identified lack of funding and human resources as major constraints on their core functions. The study found that there was a widely held view that the majority of the time, participation takes place by invitation rather than by right. Further, the majority of respondents felt they had limited influence on decision-making. Mangones (2004, p. 10-15) notes that this indicates that "participation consists of consultative processes without any guarantee that input will in fact impact on policy". She also notes that the lack of consensus among the respondents on what participation meant could explain this dichotomy between a perceived high level of participation in the framing of national policy and the perceived low levels of influence. She argues that this dichotomy reveals a need to clarify the notion of participation in a manner which is consonant with more effective involvement in the decision-making process, i.e. to define public participation not just in terms of consultation but in terms of power-sharing.

A more limited study of NGO participation in Jamaica and Belize came to similar conclusions about the effectiveness of participatory procedures in those countries (Witter, 2006, pp. 40–52). The study focussed on 16 legally incorporated NGOs in Jamaica and a "representative study" of NGOs in Belize. Interviews with experienced civil society activists in Jamaica revealed a number of concerns about the legitimacy of public participation processes. They regarded most participation procedures as empty formalities and pointed to a lack of information and insufficient time allocated to the public for the deliberation of the issues under consideration. They expressed the view that tactics which involved putting "pressure" on the government were far more effective than oral or written submissions in formal consultation processes.

A similar set of interviews were held with senior Jamaican government officials. These officials admitted that consultations were too infrequent and often ad hoc in nature. They also noted that some members of the political directorate were suspicious of the political agendas of civil society organizations. Concerns were expressed about the legitimacy of many of these organizations, their lack of accountability, and their ability to

participate effectively. The lack of legal bases for enforcing participation rights and varying levels of access to information were also identified as major constraints (Witter, 2006, pp. 46–47).

A 2004 study conducted by the Caribbean Natural Resources Institute also indicates significant issues with existing participation mechanisms (Mangones, 2004). The study focussed on 21 organizations involved in natural resource management and governance in 15 different Caribbean states.[10] Respondents identified the lack of political will as a major obstacle to participation. They expressed the view that this often resulted from partisan politics or a persistent paternalistic approach by government to decision-making. A strong tradition of centralized decision-making also hindered effective participation. Limited funding, lack of an adequate legal/policy framework, and limited capacity were also identified as factors militating against effective participation.

In September 2013, a regional workshop held to assess the implementation of Principle 10 rights in the region produced similar outcomes (UNECLAC, 2013).[11] Training, education, and public awareness were identified as key needs in the implementation of all three pillars. The key barriers which were identified to the exercise of public participation rights included a culture of fear; deference to technical decision-makers; lack of confidence in the participation processes and their ability to influence decisions; short consultation periods, inadequate legal frameworks, and ignorance of the existing laws; and poverty and practical barriers including transport to consultations and access to documents which could be easily understood. The key barriers to access to justice which were identified included limited standing, the high costs of litigation, a lack of public awareness of laws and avenues for justice, and a lack of enabling legislative frameworks suitable for environmental challenges.

---

[10] Anguilla, Antigua, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Haiti, Jamaica, Trinidad and Tobago, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines, and Trinidad and Tobago.

[11] The workshop was attended by representatives from governments and civil society from Antigua and Barbuda, Trinidad and Tobago, Belize, Chile, Cuba, Grenada, Jamaica, St Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, and Suriname. Representatives from academia and international NGOs were also in attendance.

The recommendations from the workshop included the need to revise and reform existing legislation and undertake research to better understand the barriers to using access rights and the national capacities of the states in the region to implement them.

A regional study published by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean later that year concluded that many of the region's governments identified the establishment of legal and institutional frameworks for access rights as a significant challenge, while education and capacity building among citizens and officials were remained key to improving implementation in the region (uneclac, 2014). In 2018, a follow-up study reiterated these concerns noting that many obstacles still exist in the Latin American and Caribbean region in the implementation of access rights (uneclac, 2018a). The study indicated that many participation procedures were too late and that precise legal obligations were lacking particularly in relation to consultation in plans and policies. It also noted the need for technical and financial assistance for directly affected populations. In the context of access to justice the study identified limitations on standing, financial barriers as well as difficulties with discharging the burden of proof in environmental cases as major challenges in the Latin American and Caribbean region (uneclac, 2018a, p. 118).

A 2018 study conducted by the author analysing participatory procedures in Jamaica and Trinidad identified significant gaps in the legal frameworks governing participatory procedures in both islands and evidence of non-compliance with non-mandatory guidelines (Mohammed, 2018). In the context of major infrastructural and commercial projects, the study highlighted a strong developer presence in most consultation exercises which undermined public confidence in the validity of these procedures. These gaps, fueled by a lack of support for civil society organizations, has meant that participation procedures are under-utilized, leading to the absence of a well-resourced, regular, public presence to influence environmental decision-making.

These regional studies, despite the significant time period which they span, all contain similar and consistent findings. Limited capacity, public mistrust of procedures, a culture of fear, inadequate legal infrastructure, inappropriate timescales, and a lack of political will remain barriers to truly inclusive decision-making institutions envisaged by sdg 16.

4. The Escazú Agreement—Closing the Gaps

Given this apparent dichotomy between the consistent willingness on the parts of Caribbean governments to declare their support for participatory concepts on a multilateral basis and a failure to effectively implement them on the ground; can the Escazú Agreement provide the impetus needed for change?

It is firstly important to note that the Escazú Agreement is legally binding, containing both hard and soft obligations on detailed aspects of participatory laws and procedures. In this way, it is distinct from the other soft law regional instruments discussed above. Signature and ratification should signify a serious commitment to implementation of Principle 10 on a domestic level. The agreement even provides for the creation of a Compliance Committee (art. 18). While the details of how the committee will operate will only become clear in the future, the existence of this subsidiary body should mean that at the very least, non-compliance will not be ignored under the framework.

In addition, the agreement addresses, in a very specific way, many of the challenges and barriers which exist in the region to the effective implementation of truly inclusive decision-making in the environmental sphere. In particular it seeks to ensure that each of the pillars of participatory rights is supported by capacity building and cooperation provisions, including the training of authorities and civil servants, capacity building programs, the provision of adequate equipment and resources, and the promotion of education and public awareness (art. 10). Parties are also obliged to guarantee "an enabling environment" for civil society organizations and they are required to ensure that "guidance and assistance" are provided to the public, particularly those persons or groups in vulnerable situations (art. 4[5]). Persons in vulnerable situations[12] are, in fact, given special recognition throughout the agreement. Parties are required to assist such persons on the formulation of information requests (arts. 5[3]

[12] Art. 2(e) provides that "'Persons or groups in vulnerable situations' means those persons or groups that face particular difficulties in fully exercising the access rights recognized in the present Agreement, because of circumstances or conditions identified within each Party's national context and in accordance with its international obligations."

and 5[4]) and to ensure that information which is disseminated is in a format which is comprehensible to those groups (art. 6[6]).

Public authorities must also make efforts to identify and engage these groups in participation procedures. Additionally, parties are required under article 8 to provide, "as appropriate", free technical and legal assistance to vulnerable persons in order to give effect to the right of access to justice and to "minimize or eliminate barriers" to this exercise of this right (art. 8[5][a]). The agreement therefore recognizes the importance of removing barriers to access rights and includes obligations related to capacity building and support mechanisms for the vulnerable, the general public, and civil society organizations. Even more encouraging is the fact that the agreement establishes a voluntary fund (art. 14) to support the financing of its implementation as well as a committee to support compliance.

The regional studies discussed above frequently cited fear of victimization as a barrier to inclusive decision making. In the Caribbean intimidation of environmental defenders is a reality, albeit not well documented. A study by the International Development Bank (2017) found that the Caribbean region had some of the highest rates of violent crimes in the world. The average rate of victimization by assault and threat (6.8%) is higher than any region, including Latin America. Ramlogan also notes that "environmental public interest litigation can be dangerous in the Caribbean" (2010, p. 10). He argues that many Caribbean islands have a strong reputation for violence and complacency by law enforcement institutions and suggests that members of civil society prepared to confront the State on environmental issues are not receiving adequate level of protection.[13] The Escazu Agreement addresses this issue providing

---

[13] Notably, sometimes intimidation can take more subtle forms or manifest itself through legal harassment or intimidation. See for example the case of *Fishermen and Friends of the Earth (FFOS) v. Environmental Management Authority and British Petroleum Trinidad and Tobago Ltd*. Pt.2 (HCA No 30 of 2004). In that case the Environmental Management Authority (EMA) pursued the directors of FFOS in their personal capacity to recover a cost award after an unsuccessful judicial review action. Ramlogan (2010) notes that if successful, the claim could have discouraged other organizations from initiating public interest litigation in the future. However, the case was dismissed with the court holding that FFOS was a bona fide public organization pursuing a judicial review action in the public interest.

that each party guarantee a safe and enabling environment for "human rights defenders" so that they are able to act free from threat, restriction, and insecurity (art. 9). Further, Parties are required to take measures to prevent, investigate and punish attacks on these actors.

The agreement may also provide the impetus needed for legislative reform in the region. As noted above, there are legislative gaps in many Caribbean states which need to be addressed in order to improve the implementation of the existing rights of access. The provisions on public participation procedures and access to information provide a detailed framework upon which States may base their laws. There are provisions which set out time scales for responding to information requests and for extending deadlines for such responses. Parties must also ensure that the costs of reproduction or delivery of information are reasonable. Further, Parties are required to designate institutions or mechanisms to oversee compliance with information access rules. The obligations relating to public participation procedures specify that such procedures must take place at "early stages" (art. 7[4]) and detail the types of information which must be made available to the public before consultations take place (art. 7[6]). The agreement does not specify the time periods which the public should be given to consider the information but stipulates that the information should be provided in a "timely manner" (art. 7[6]). Parties must also inform the public in a timely manner once a decision has been made and must identify not only the grounds of the decision but how the public's views were taken into account. Given that many of the regional studies indicated that consultees often do not believe their views are taken into account, these kinds of provisions could improve both the efficacy and public perceptions of consultation processes in the region.

The agreement also provides that each Party "shall adopt the necessary measures of a legislative, regulatory, administrative or any other nature, in the framework of its domestic provisions, to guarantee the implementation of the provisions of the present Agreement" (art. 4[3]). It is therefore possible that states who ratify the agreement will undertake analysis and reform of their domestic frameworks with a view to implementing the requirements of the agreement. However, it is important to note that apart from legislative and regulatory measures, parties may take steps of "any other nature" to implement the agreement. As a result, the extent

to which the agreement, when ratified, will trigger the legislative review needed is difficult to predict.

Conclusions

What is clear, however, is that the agreement is the beginning of a process which has the potential to create a regional network of environmental advocates and public interest lawyers. The United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (UNECLAC) has created an online regional public mechanism, through which six members of the public, largely from environmental NGOs, were elected to represent the views of the public at the negotiations of the regional instrument (UNECLAC, 2016).[14] These elected representatives have already formed a core group of approximately 20 environmental lawyers around the region who attended negotiations, intervened on the negotiation floor, researched and prepared text proposals, and coordinated lobbying activities in the negotiating states. Their continued involvement in the process will undoubtedly spawn strengthened relationships, the sharing of ideas and experiences, and more formal arrangements which will allow for continued co-operation among these regional advocates.

What is also clear is that Caribbean people care about environmental issues and are stepping forward to demand fairer and better environmental decision-making. They are participating in demonstrations (Black, 2004; Lara, 2007; *The Gleaner*, 2008; *Antigua Focus*, 2015) and even filing cases in local courts to ensure that their voices are heard (*Scotland District Association v. Attorney General et al*, 1995; *Belize Alliance of Conservation Non-Governmental Organisations v. Department of Environment*, 2004; *Virgin Islands Environmental Council v. AG and Quorum Island BVI Ltd*, 2007; *Save Guana Cay Reef Association and others v. The Queen and Others*, 2009; *Wayne Kublalsingh and others v. Attorney General*, 2014). The seeds of participatory environmental democracy have been sown and participatory concepts are here to stay. At its lowest, the adoption of the regional

[14] Elected Representatives of the public and their advisers were permitted to make interventions on the negotiation floor and propose amendments to the draft text during negotiations of the Escazu Agreement. They were also able to make general statements and present written proposals to the Presiding Officers.

agreement on Principle 10 can be seen as an indication of a continued commitment by Caribbean leaders to realizing the participatory aims of SDG 16. At its highest, the instrument may act as a catalyst for the revision and strengthening of access rights in Caribbean nations where reform is urgently needed to improve the implementation and application of these rights.

References

Andrade, D. & Excell, C. (2011). *Citizen enforcement of procedural rights in the environmental impact process in Belize and Jamaica*. www.accessinitiative.org/resources/citizen-enforcements-procedural-rights-environmental-impact-assessment-process-belize-and

Antigua Focus. (2015, May 13). International environment charity backs Guiana island protest. *Antigua Focus*. http://antiguafocus.com/international-environmental-charity-backs-guiana-island-protest/

Baker, P. (2001). The Caribbean: Equal rights and justice. In The Commonwealth Foundation, *Citizens and Governance: Regional Perspectives*.

Belize Alliance of Conservation Non-Governmental Organisations v Department of Environment [2004] UKPC 6. (Privy Council).

Black, F. (2004, August 27). Fire protests at Riverton disrupt garbage collection. *The Gleaner* (Kingston). old.jamaica-gleaner.com/gleaner/20040827/lead/lead4.html

CARICOM Secretariat. (1997). *Charter of civil society for the Caribbean community*. https://caricom.org/store/charter-of-civil-society

CARICOM. (1989). *The Port of Spain accord on the management and conservation of the Caribbean environment*.

CARICOM. (1991, February 27 – March 2). *Port of Spain consensus*. Caribbean regional economic conference.

Commonwealth Foundation. (2001). *Citizens and governance: Civil society in the new millennium*.

Ebbesson, J. (2009). Dimensions of justice in environmental law. In J. Ebbesson & P. Okowa (Eds.), *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge University Press.

Fishermen and Friends of the Earth (FFOS) v. Environmental Management Authority and British Petroleum Trinidad and Tobago Ltd. Pt.2 (HCA No. 30 of 2004). (Trinidad and Tobago Court of Appeal).

Glucker, A.N. et al. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how? *Environmental Impact Assessment Review*, 43.

International Development Bank. (2017). *Restoring paradise in the Caribbean: Combatting violence with numbers*. https://publications.iadb.org/handle/11319/8262

Lara, M. (2007, May 10). Anti-smelter activists in 22 day protest. *Trinidad Newsday* (Port of Spain). www.newsday.co.tt/news/0,56855.html

Mangones, K. (2004). *Governance and civil society participation in natural resource management in the Caribbean: Study of partner organisations*. CANARI technical report no 331.

Mohammed, N.J. (2018). *Law and practice on public participation and access to justice in environmental matters in Trinidad and Tobago and Jamaica*. PhD thesis, University of Nottingham, eprints.nottingham.ac.uk/53929

Organisation of Eastern Caribbean States (OECS). (2006). *St George's declaration of principles for environmental sustainability in the OECS (revised)*. www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2009/03209.pdf.

Pantin, D. (2008). *Rising to the challenge of sustainable development in the Caribbean*. www.ccmf-uwi.org/files/publications/journal/2008_1_3/1_36.pdf

Ramlogan, R. (2010). Using the law to achieve environmental democracy and sustainable development: an elusive dream for Trinidad and Tobago. *Environmental Green Journal*, *30*(1). https://escholarship.org/content/qt11p9f74m/qt11p9f74m.pdf

Razzaque, J. (2009). Participatory rights for communities in South Asia. In J. Ebbesson & P. Okowa (Eds.), *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge University Press.

Renard, Y, Brown, N., & Geoghegan, T. (2001, June). *Stakeholder approaches to natural resource management in the Caribbean*. CANARI Communication No. 286, Caribbean Natural Resources Institute.

Rennie, W. (2006). Summary findings from regional survey of CARICOM civil society. In D. Pantin (Ed.), *Assessing Caribbean civil society participation in regional sustainable development processes: Report on the UNDP commissioned project*. Ian Randle Publishers.

Save Guana Cay Reef Association and others v. The Queen and Others [2009] UKPC 44. (Privy Council).

Scotland District Association v. Attorney General et al [1995] 53 WIR cc. (Barbados Court of Appeal).

Shepherd, A., & Bowler, C. (1997). Beyond the requirements: Improving public participation in EIA. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40, 725.

The Gleaner. (2008, March 18). Environmentalists in Dominica to protest over oil refinery. *The Gleaner*. http://jamaica-gleaner.com/power/1350

Tilleman, W.A. (1995). Public participation in the environmental assessment process: A comparative study of impact assessment in Canada, the United States and the European Community. *Colum J Transnat'l L*, 33, 337.

United Nations Development Programme. (1994, May). *Report of the global conference on the sustainable development of small island developing states*. United Nations publication No. E.94.I.18 , chap. I, resolution 1, annex II.

United Nations Development Programme. (2012). *Caribbean human development report 2012: Human development and the shift to better citizen security*. www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/Latin%20America%20and%20Caribbean%20HDR/C_bean_HDR_Jan25_2012_3MB.pdf

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2013). *Report of the regional workshop on the implementation of Rio principle 10 in the Caribbean region*. www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-report_regional_workshop_pr10_09.2013.eng_.pdf

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2014, October). *Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean: situation, outlook and examples of good practice*.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2015). *The Caribbean and the post-2015 sustainable development agenda*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39286/1/S1500769_en.pdf

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2016, March). *Modalities for election of representatives of the public*. www.cepal.org/sites/default/files/news/files/election_of_representatives_of_the_public_final.pdf

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2016, April). *Modalities for participation of the public in the negotiating committee of the regional agreement on access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean*. LC/L.4163.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2018a). *Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean: Towards achievement of the 2030 agenda for sustainable development*. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43302/S1701020_en.pdf

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2018b). *Ensuring environmental access rights in the Caribbean: Analysis of selected case law*. https://observatoriop10.cepal.org/en/documents/ensuring-environmental-access-rights-caribbean-analysis-selected-case-law

United Nations General Assembly (UNGA). (1987). Res 42/186 and 187. https://undocs.org/en/A/RES/42/186

United Nations General Assembly. (1992). *Rio declaration on environment and development*. UN Doc. A/CONF.151/26 (vol. I), 31 ILM 874.

United Nations General Assembly. (2015, October 15). *Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*. A/RES//70/1.

United Nations World Commission on Environment and Development. (1987). *Our common future* (also known as the Bruntland report). Oxford University Publishing.

United Nations. (2012, July 25). *Declaration on the application of principle 10 of the Rio declaration on environment and development in Latin America and the Caribbean*. A/CONF.216/13.

United Nations. (2015). *Sustainable development goal 16*. https://sustainabledevelopment.un.org/

United Nations. (2018). *The regional agreement on access to information, public participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean (the Escazu Agreement)*. https://www.cepal.org/en/escazuagreement

Virgin Islands Environmental Council v. AG and Quorum Island BVI Ltd Claim No. BVIHCV 2007/0185. (Virgin Islands High Court).

Wayne Kublalsingh and ors v Attorney General CA No. P142 of 2014, Trinidad and (Tobago Court of Appeal).

West Indian Commission. (1993). *Time for action: Report of the West Indian Commission.* The Press-University of the West Indies.

Witter, M. (2006). Civil Society participation in Jamaica and Belize. In D. Pantin (Ed.), *Assessing Caribbean civil society participation in regional sustainable development processes: Report on the UNDP commissioned project*. Ian Randle Publishers.

World Resources Institute. (n. d.). *Environmental democracy index*. www.environmentaldemocracyindex.org/

Capítulo XI
El Acuerdo de Paz y el Acuerdo de Escazú para la protección de las personas defensoras del ambiente en Colombia

Camilo Quintero Giraldo*
María Alejandra Lozano Amaya**
Oriana Zapata***
José Luis Díaz****

Introducción

Entre 2012 y 2016 el contexto social y político de Colombia estuvo marcado por la decisión mutua, entre el Estado colombiano y el grupo armado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia–Ejército

* Ex subsecretario de Recursos Naturales de la Secretaría de Ambiente de Medellín. Abogado, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Medellín y magíster en Filosofía Política de la Universidad de Antioquia. cquintero8906@gmail.com

** Abogada y especialista en Derecho Ambiental. Candidata a magíster en Derecho y Gestión Ambiental y profesora de hora cátedra de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. mariaal.lozano@urosario.edu.co

*** Antropóloga egresada de la Universidad de Antioquia. Actualmente cursa una especialización en la CLACSO en Políticas del Cuidado con Enfoque de Género en América Latina. orianazapatao@gmail.com

**** Profesional en Gobierno y Asuntos Públicos y Economista de la Universidad de los Andes. josediazrmos@gmail.com

del Pueblo (FARC-EP), de poner fin al conflicto armado nacional con el inicio de los diálogos de La Habana en 2012 y la consolidación del texto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, Acuerdo de Paz) en el año 2016.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo de Paz el país asumió una nueva visión con el propósito de alcanzar una sociedad fundada en los derechos humanos y en la protección del ambiente con enfoque territorial (2016, pp. 3 y 6). Tras más de cuatro años de implementación del Acuerdo de Paz, los informes internacionales y nacionales presentan cifras que ubican a Colombia como uno de los países más peligrosos para ejercer la defensa del ambiente y el sexto con mayor número de conflictos ambientales. El último informe de Global Witness registra que durante el año 2019 hubo 64 casos de asesinatos contra defensores ambientales en el país (Global Witness, 2020). Por su parte, el Atlas de Justicia Ambiental reporta un total de 129 conflictos ambientales en Colombia a 2021, detrás de India, con 342, Brasil, con 172, Estados Unidos, con 152, China, con 150, y México, con 139 (Institute for Environmental Science and Technology, 2021).

La continuidad de las amenazas contra las personas defensoras del ambiente y el incremento de los conflictos ambientales impulsan la necesidad de herramientas e instrumentos que le permitan a Colombia afrontar dichas problemáticas. Destacan, entre ellos, los compromisos contenidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, introducidos como ejes articuladores del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe[1], que adopta estándares internacionales para el tratamiento de los conflictos ambientales y para la garantía de entornos seguros y propicios para la defensa ambiental.

En este capítulo se presenta un análisis del ODS 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas, como principal eje de once de los pactos del PND,

[1] Conocido como Acuerdo de Escazú porque fue adoptado en dicha localidad de Costa Rica el 4 de marzo de 2018.

en consonancia con los estándares del Acuerdo de Escazú y bajo el marco de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Así mismo, se visibilizan las realidades y las respuestas de las personas defensoras del ambiente frente a los riesgos latentes, a partir de la narración de las particularidades de la problemática en las zonas rurales y su relación con las respuestas estatales con las que se cuenta en los territorios, los sistemas de comunicación, las medidas efectivas de protección y las fortalezas del enfoque diferencial frente a la vulneración de derechos humanos de las personas defensoras del ambiente. Finalmente, se propone una caracterización de los entornos seguros y propicios para la defensa del ambiente en Colombia.

1. El pacto por la construcción de paz: clave para el fortalecimiento de la democracia ambiental

El Acuerdo de Paz incorporó la protección del ambiente en el marco de la garantía de la sostenibilidad ambiental desde la planificación del ordenamiento territorial como eje transversal, al tiempo que señaló, en su punto 2.1.2.2, la importancia de lograr garantías de seguridad para líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos.

Por su parte, el PND busca avanzar en el cambio social por medio de diferentes dimensiones. Para ello, concretó tres pactos estructurales y doce sobre estrategias transversales; dos de ellos son para la *construcción de paz* y la *sostenibilidad*, y ambos contribuyen al cumplimiento de las metas del ODS 16. El primero se consolida como el principal insumo hacia el cumplimiento de las metas de paz, justicia e instituciones sólidas y el segundo realiza aportes a estas metas a partir del abordaje integral frente a los problemas de transparencia y eficiencia de la institucionalidad ambiental (Ley 1955, 2019). Sin embargo, la coordinación de las dimensiones *paz* y *ambiente* propone una interdependencia entre lo que se conoce como deber y como derecho para cada una de estas temáticas.

La Agenda 2030 establece como ODS 16 “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”, objetivo que, en relación con el componente ambiental, expone la necesidad de lograr la disminución de los índices de conflictividad

ambiental y las tasas de homicidios y criminalización de las personas defensoras del ambiente. Son estos últimos temas los que aborda el Acuerdo de Escazú, abriendo oportunidades para el fortalecimiento de la democracia, el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales (en adelante, derechos de acceso) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

En este orden de ideas, armonizar los cinco elementos para la construcción de paz en Colombia, incorporados en el PND, con los presupuestos del Acuerdo de Escazú permitiría: (i) el *imperio de la ley*, en el que se promueva la justicia ambiental accesible, oportuna y en toda Colombia para todos; (ii) la *seguridad y orden para la libertad* por medio de la garantía de un entorno seguro y propicio para que las personas defensoras del ambiente puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad, a través de medidas adecuadas y efectivas para proteger la vida, la integridad personal, la libertad de opinión y expresión, el derecho de reunión y asociación pacíficas y el derecho a circular libremente, y de medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones a las personas defensoras del ambiente; (iii) la *participación*, en donde se promuevan procesos abiertos e inclusivos para la toma de decisiones ambientales, adecuados a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público, asegurando la inclusión democrática para la equidad; (iv) las *acciones efectivas para la política de estabilización*, en donde se lleven a cabo procesos de intervención coordinada entre las autoridades que intervengan en la gestión ambiental con seguridad, justicia y equidad; y (v) la *atención y reparación a las víctimas*, a partir de la lucha contra la desigualdad y la discriminación, lo que ha de garantizar los derechos de todas las personas a un ambiente sano, con especial atención a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual ubica la igualdad en el centro del desarrollo sostenible (Ley 1955, 2019; CEPAL, 2018b).

Bajo esta propuesta, la articulación de las agendas permitirá al país avanzar en ocho de las metas del ODS 16, siempre que estas aborden adecuadamente las disposiciones contenidas en el Acuerdo de Escazú, en los siguientes términos: (i) la disminución de la violencia y los asesinatos de las personas defensoras del ambiente en consonancia con las disposiciones del artículo 9 del Acuerdo; (ii) la promoción de acciones que faciliten la

garantía de la igualdad del acceso a la justicia ambiental en consonancia con las disposiciones del artículo 8 del Acuerdo; (iii) la promoción de la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el ambiente concretan una acción para luchar contra todas las formas de delincuencia organizada; (iv) lograr que las decisiones ambientales se adopten de manera informada, participativa e inclusiva y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza, tal como lo plantea el Acuerdo, son herramientas para la lucha contra la corrupción en todas sus formas; (v) la vinculación de los marcos mundiales, regionales y los nacionales, tal como lo promueve el Acuerdo, facilitan la promoción y la creación de capacidades estatales que sienten las bases de una estructura institucional de apoyo, a partir de herramientas que contribuyen a la creación, en todos los niveles, de instituciones eficaces y transparentes; (vi) el fortalecimiento de capacidades institucionales nacionales, mediante la cooperación internacional, que buscan prevenir y disminuir la conflictividad ambiental, siempre que sea posible, y promover y aplicar leyes y políticas en favor del desarrollo sostenible para el desarrollo pleno de los derechos de acceso, tal como se dispone en el Acuerdo de Escazú (CEPAL, 2018a; 2018b).

Las particularidades del país juegan un papel determinante, pues el PND promueve acciones para una sociedad donde la violencia no amenace las libertades de las personas y en la que exista legalidad (Ley 1955, 2015). En lo que se refiere a la situación de las personas defensoras del ambiente, tras un estudio de 122 casos realizado por Global Witness y el Vance Center se determinó que el factor más decisivo de la tasa de mortalidad es la impunidad, que alcanzó un índice del 92% (Global Witness, 2018).

Dicho informe realiza una serie de recomendaciones específicas al Estado colombiano, entre ellas: priorizar y garantizar la implementación de los procesos de restitución de tierras y cláusulas relacionadas contenidas en el Acuerdo de Paz; y garantizar la implementación de acciones de protección adecuadas para las personas defensoras del ambiente en riesgo, a través de medidas de protección que les permitan participar del análisis de riesgo al que están sometidas, para así determinar adecuadamente el perfil específico, el contexto y la amenaza que enfrentan. Esto último permitiría al país cumplir adecuadamente con el estándar del artículo 9 del Acuerdo de Escazú relativo a las "medidas adecuadas y efectivas

para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales". El informe también recomienda garantizar la rendición de cuentas, asegurando recursos suficientes para el grupo de trabajo independiente y para la unidad de investigación de ataques contra activistas. Esto permitiría responder de manera efectiva a la garantía de un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos y las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad, como plantea el Acuerdo de Escazú.

De otro lado, el pacto por la *construcción de paz* del PND señala que el país debe ser capaz de alcanzar mejores condiciones de desarrollo en los territorios, en particular aquellos que han sido afectados por el conflicto, que se caracterizan por ser territorios rurales amplios, con elevadas condiciones de vulnerabilidad frente a eventualidades y con una gran cantidad de impactos originarios del conflicto (Cazzuffi & Del Valle, 2019, p. 23). Al respecto, el Observatorio de Memoria y Conflicto (en adelante, OMC) realizó un estudio que permitió establecer que Antioquia, Santander, Norte de Santander, Cesar, Magdalena, Valle del Cauca, Meta, Caquetá y Córdoba son los departamentos más golpeados por asesinatos selectivos a causa del conflicto (OMC, 2018, 29 de octubre).

Para determinar la correlación entre los territorios en conflicto y los que tienen mayor índice de asesinatos de personas defensoras del ambiente en Colombia, se revisaron los informes existentes, constatándose que la información no se presenta con distribución geográfica. No obstante, a partir de la revisión de notas de prensa que anunciaron asesinatos de personas defensoras del ambiente entre los años 2014 y 2018, fue posible identificar 33 casos que corresponden a los siguientes departamentos: Antioquia (12 casos) y Cauca (3), seguidos de los departamentos de Bolívar, Cesar, Chocó, Putumayo y Valle del Cauca con 2 casos cada uno, y Arauca, Caquetá, Casanare, Córdoba, Guaviare, Meta, Nariño y Risaralda con un caso cada uno. De la revisión en prensa no fue posible obtener información de los departamentos de Amazonas, Atlántico, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Quindío, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, Vaupés y Vichada.

De lo anterior, es posible señalar que Antioquia es el departamento en el que se reportan la mayor cantidad de asesinatos selectivos derivados del conflicto, así como asesinatos de personas defensoras del ambiente. Se constatan coincidencias también en los departamentos de Valle del Cauca, Meta, Caquetá y Córdoba. En cuanto a los departamentos de Santander, Norte de Santander y Magdalena, no se cuenta con información que permita precisar su coincidencia.

A pesar de las cifras que reporta Global Witness en sus informes de 2015 (26 casos), 2016 (37 casos), 2017 (24 casos), 2018 (24 casos) y 2019 (64 casos) sobre asesinatos de personas defensoras del ambiente en el país, las estrategias de protección en Colombia son escasas[2]. Si bien el país cuenta con una política para la protección de los defensores de derechos humanos que garantiza un esquema de respuesta tras el análisis de las situaciones de riesgo por parte de las instancias estatales que corresponden, las medidas de protección para defensores desde estas instancias resultan insuficientes, según las organizaciones Oxfam (2016) y Somos Defensores (2016). Por ejemplo, la Unidad Nacional de Protección ha aceptado solo un 36% de las solicitudes de protección (Oxfam, 2016, p. 4), lo que demuestra la insuficiencia del programa (Somos Defensores, 2016, p. 7).

Los informes del programa Somos Defensores (2019; 2014) analizan, asimismo, la efectividad y las debilidades del esquema de protección del país y ofrecen algunos hallazgos, tales como: (i) el mecanismo de protección cuenta con una perspectiva exclusivamente material de la protección; (ii) existe un desconocimiento generalizado de las nuevas normas y confusiones en las autoridades sobre cómo implementar la protección; (iii) no hay articulación para proteger a los defensores amenazados; (iv) las instituciones responsables de proteger están sobrecargadas de funciones y no tienen recursos ni personal suficiente para atender el volumen de solicitudes de protección (Somos Defensores, 2014, pp. 60-61).

---

2 Algunas entidades estatales cuentan con programas especiales para aquellas poblaciones en proceso de reclamación de tierras, desde donde han definido la caracterización y la ruta de atención ante posibles violaciones de derechos. No obstante, para el caso específico de personas defensoras del ambiente no se cuenta con estrategias específicas para la atención inmediata desde el Estado.

Las falencias para la protección de las personas defensoras del ambiente se reportan desde dos ámbitos. Por una parte, el ámbito administrativo, en el que la dilación en los procedimientos de las peticiones constituye una de las principales dificultades para la protección y la acción efectiva y oportuna frente a las denuncias de las que conoce la Unidad Nacional de Protección (Somos Defensores, 2014, pp. 60-61). Por otro lado, el ámbito judicial, en donde se reportan dificultades para sancionar de manera efectiva los ataques a las personas defensoras del ambiente. Un estudio de Global Witness (2018) analizó los asesinatos de 122 personas colombianas defensoras del ambiente durante el período comprendido entre julio de 2010 y junio de 2016. Los resultados mostraron que, de estos, en 102 casos se inició una investigación, pero solo 61 superaron la fase de investigación, es decir, la primera etapa del trámite. Más aún, solo 9 casos dieron lugar a un veredicto y únicamente 8 de estos terminaron en una condena. Otros 10 casos no fueron investigados porque la Fiscalía no tenía información para comenzar con la investigación. El estudio concluye que no se cuenta con capacidad institucional suficiente para dar respuesta a los riesgos que supone la defensa del ambiente y que existe la configuración de un factor de peligro que es la impunidad (pp. 28 y 29).

Lo anterior evidencia que no se cuenta con herramientas para responder a las recomendaciones de los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos y la cuestión de las obligaciones relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Lo mismo ocurre con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que ha llamado a los Estados a adoptar medidas de protección para las personas que defienden el ambiente, la tierra y el territorio, haciendo especial énfasis en la prevención, la garantía de su seguridad y la investigación de los ataques en su contra, de modo que puedan seguir en el desempeño de su labor sin temor a represalias (CEPAL, 2018a, p. 140).

El país no tiene un diagnóstico especializado que permita atender las situaciones de amenaza y peligro que enfrentan las personas defensoras del ambiente, por lo cual es necesario abordar adecuadamente las recomendaciones de los informes de país de los organismos internacionales que proponen la revisión de las características geográficas asociadas a la

presencia de amenazas que se reportaron a través de denuncias, advertencias oficiosas o en circunstancias de materialización de las amenazas detectadas.

Al respecto, los informes internacionales han planteado que es necesario considerar el contexto asociado a los conflictos ambientales, específicamente en lo que respecta a las tensiones entre gobiernos, empresas y comunidades locales por el uso de la tierra y los recursos naturales (Global Witness, 2017; 2018). Del mismo modo, se sugiere prestar atención a las amenazas a la integridad y a la seguridad de las personas defensoras del ambiente, entre las cuales se destacan: acoso judicial, amenazas y ataques a la familia, uso de la fuerza en manifestaciones pacíficas, acoso sexual, vigilancia ilegal, amenazas de muerte, ataques violentos, chantaje, desaparición forzada y prohibiciones de viaje (Global Witness, 2019, p. 12).

Asumir estrategias que respondan a estas problemáticas es uno de los retos de Colombia. Para aportar al análisis de la situación e identificar posibles soluciones, en lo que sigue se presenta un acercamiento a partir de un diagnóstico preliminar que permite visibilizar las respuestas territoriales y las necesidades de los individuos y las comunidades frente a esta problemática en el país.

2. Personas defensoras del ambiente: respuestas frente a los riesgos latentes

Según Global Witness (2019), las personas defensoras del ambiente son un tipo de defensores de derechos humanos que se exponen a riesgos específicos en su labor de protección del ambiente por los intereses a los que se enfrentan. También señala que las personas defensoras del ambiente suelen vivir en territorios apartados, lo que limita el acceso a medios de comunicación, asesoría legal, apoyo de organizaciones de la sociedad civil u otros, que podrían contribuir en la garantía de entornos propicios para el ejercicio de sus acciones (p. 39). Por ello, se hace necesario identificar los principales problemas y oportunidades en el ejercicio de la protección de las personas defensoras ambientales en Colombia.

Para la elaboración de esta sección se tuvieron en cuenta tres talleres realizados entre los años 2018 y 2019 con personas defensoras del ambiente y organizaciones internacionales y no gubernamentales con iniciativas de defensa de los derechos humanos en el territorio nacional, tanto en

el desarrollo de estrategias territoriales para la resolución de conflictos como de consecución de recursos. A partir esto se inició un trabajo de análisis del discurso contenido en las experiencias narradas por parte de los participantes con el objetivo de realizar una caracterización de las personas defensoras del ambiente en el país, poniendo especial atención a quienes habitan en zonas rurales.

En lo que sigue se presentan las principales características de la vulneración a derechos humanos de las personas defensoras del ambiente en territorio colombiano y se establecen líneas generales desde los siguientes ejes: (i) particularidades de la problemática de las personas defensoras del ambiente en zonas rurales; (ii) capacidad de respuesta estatal; (iii) sistemas de comunicación; (iv) medidas efectivas de protección; y (v) fortalezas del enfoque diferencial en la atención a las personas defensoras del ambiente.

2.1. Particularidades de la problemática de las personas defensoras del ambiente en zonas rurales del país

Este primer eje gira en torno a la necesidad permanente de identificar las causas por las cuales se presentan agresiones contra las personas defensoras del ambiente. Existe un principio fundamental en la prevención y la protección de sus derechos: el reconocimiento del valor que tiene el territorio para sus habitantes, la importancia del entorno, tal y como se ha construido históricamente, así como el tipo de relación establecida con el ambiente, que en la mayoría de los casos es sostenible y pone en juego la supervivencia y, por ende, el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas.

Este principio es abordado en el Acuerdo de Paz (2016) para la prevención de posibles agresiones a organizaciones, movimientos e individuos defensores de derechos humanos, al señalar que se requiere: (i) un Sistema de Alertas Tempranas; (ii) un despliegue preventivo de seguridad; (iii) un sistema de coordinación; y (iv) visibilizar la labor que realizan líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos (p. 36).

Un segundo principio para comprender este eje es el papel que tiene el acceso a la información ambiental en la prevención de conflictos ambientales y en la configuración de la relación entre las personas defensoras del ambiente y la actividad extractiva. Mientras no se garantice el

acceso a la información respecto de este tipo de proyectos de manera transparente, eficaz y efectiva no habrá posibilidades de comunicación bajo principios de respeto y equidad. Según las experiencias narradas, un correcto procedimiento para el acceso a la información reduce los riesgos, las amenazas y los ataques.

Lo anterior es abordado en el artículo 5 del Acuerdo de Escazú que garantiza el derecho del público de acceder a la información ambiental. De manera complementaria, el artículo 6 aborda la necesidad de generar y divulgar información ambiental, para lo cual las entidades competentes deben recopilarla y ponerla a disposición del público de manera "sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible".

El tercer principio tiene que ver con las distintas concepciones del desarrollo. La construcción histórica y cultural del concepto de desarrollo desemboca en ocasiones en el señalamiento y la estigmatización de quienes defienden el ambiente y plantean estrategias de desarrollo alternativas, que incluso son llamados *enemigos del desarrollo*.

2.2. Capacidad de respuesta estatal

Este es un eje transversal a distintas problemáticas territoriales, ya que por su carácter oficial representa una doble funcionalidad en el orden de la prevención y de la protección. En este sentido, es un elemento vital para la consecución del ODS 16, pues es necesario que los Estados promuevan sociedades más pacíficas, objetivo que solo podrá ser alcanzado si las instituciones son eficaces e inclusivas al momento de implementar políticas económicas justas, que aseguren al mismo tiempo la protección del ambiente (Organización de las Naciones Unidas [ONU], s. f., p. 1). El fortalecimiento de las capacidades nacionales es un elemento central en el Acuerdo de Escazú, expresamente abordado en su artículo 10, que menciona que los Estados deben comprometerse a "crear y fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades".

A pesar de la importancia de la respuesta estatal, el llamado de atención frente a la ineficacia para garantizar el respeto a la vida de las personas defensoras del ambiente fue una preocupación constante por parte de los participantes en los talleres. Al respecto, las organizaciones no gubernamentales que trabajan en los territorios en los que hay afectaciones de derechos humanos señalan que en ocasiones deben suplir las

responsabilidades estatales, aun sin las herramientas o los presupuestos suficientes.

El desarrollo y la promoción de proyectos, ya sean privados, públicos o alianzas público-privadas e incluso aquellos de utilidad pública, han de respetar las garantías de participación y consulta en etapas tempranas, de modo que se garantice la protección del ambiente y la defensa de los territorios y la vida.

Un tema de particular relevancia es el seguimiento y monitoreo de las acciones de respuesta estatales. Con respecto a este punto, el Acuerdo de Paz (2016) menciona la necesidad de fortalecer las "capacidades investigativas y de judicialización contra quienes atenten contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos" (p. 36).

Con el propósito de identificar las principales fallas normativas y de implementación de las herramientas actuales de protección, el Acuerdo de Paz (2016) establece la necesidad de llevar a cabo una "revisión del marco normativo para elevar el costo de los delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos" (p. 36), así como de generar garantías para la movilización y la protesta social.

De igual manera, en el artículo 10 del Acuerdo de Escazú sobre fortalecimiento de capacidades se recomienda, entre otras medidas, formar y capacitar a las autoridades y funcionarios públicos en derechos de acceso; crear capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos humanos y juristas, entre otros; y mejorar las capacidades de "recopilar, mantener y evaluar información ambiental".

2.3. Sistemas de comunicación, seguimiento y evaluación

Si bien en ocasiones las comunidades conocen las herramientas para la protección de su entorno y su calidad de vida, ello puede no ser suficiente para la protección efectiva de los derechos de las personas defensoras del ambiente. Por esta razón, un buen sistema de comunicación no solo asegura que las comunidades tengan acceso a la información requerida a la hora de la puesta en marcha de un proyecto de desarrollo en sus territorios, sino que, además, brinda la posibilidad de canalizar de manera

pacífica las distintas visiones, como modo de prevenir cualquier ataque o intimidación y proteger a quienes defienden el ambiente.

Las construcciones culturales y comunitarias en torno a sistemas de comunicación propia y autónoma constituyen en la actualidad las estrategias más efectivas para enfrentar situaciones de amenaza o riesgo en comunidades en las que ni el internet ni la telefonía celular son una opción debido a la imposibilidad de acceso.

Estas estrategias de comunicación requieren, antes que nada, un sentido y una consciencia de lo comunitario, ya que sin ello es imposible llevar a cabo una estrategia de este tipo y obtener resultados exitosos. Es importante mencionar que hay comunidades que se destacan por su sentido de lo colectivo, cooperativo y comunitario, mientras que hay otras que, por dinámicas como el conflicto armado, renuncian a una construcción colectiva, lo que puede llevarlas al aislamiento y la atomización de la movilización social y además repercute en la afectación de los derechos humanos en dichos territorios y en las tasas de agresiones.

Con respecto al seguimiento y la evaluación de las medidas de protección, el Acuerdo de Paz (2016) establece tres puntos principales. En primer lugar plantea que se requiere de "un sistema de información y monitoreo con carácter interinstitucional que permita realizar una evaluación de desempeño y de resultados, ajustando la estrategia y procedimientos para garantizar las condiciones de seguridad a líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos" (p. 36), el cual debe tener un enfoque diferencial de género.

En segundo lugar menciona que se requiere de una "rendición de cuentas a través de informes públicos, una comisión de seguimiento y una auditoría especial" (p. 36). Este objetivo es compartido con el Acuerdo de Escazú, que en el artículo 3 establece que, en su implementación, cada Parte deberá guiarse, entre otros, por los principios de transparencia y rendición de cuentas. Según la ONU (s. f.), este punto es esencial para la consecución del ODS 16, al permitir a los ciudadanos exigir que los funcionarios públicos electos rindan cuentas de su actuar, ejerciendo de ese modo el control social (p. 2).

En tercer lugar estipula la necesidad de crear un "comité de impulso a las investigaciones por delitos contra líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos".

2.4. Medidas efectivas de protección

La ONU (s. f.) expone que la violencia, en cualquiera de sus expresiones, afecta la inclusión social, provoca traumas y afecta "la salud, el desarrollo y el bienestar de los niños, así como a su capacidad para prosperar" (p. 2). Así mismo, en cuanto al desarrollo de un país, la violencia y la inseguridad afectan negativamente el crecimiento económico, lo que provoca agravios que persistirán en el tiempo en las comunidades (p. 2).

Por esta razón, es necesario que quienes luchan por mejorar sus condiciones de vida y entorno cuenten con medidas efectivas de protección. De manera especial, es necesario que se garantice el derecho de los individuos a la libertad de expresar de manera abierta sus opiniones (ONU, s. f., p. 1). Lo anterior solo podrá ser alcanzado en la medida en que las personas defensoras del ambiente y sus comunidades se sientan seguros en sus territorios. Este punto se aborda en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú, que establece que los Estados deben garantizar entornos seguros y propicios para que las "personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad". También señala la importancia de adoptar medidas "apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir".

Si bien estos objetivos son ampliamente compartidos tanto por organizaciones gubernamentales como de la sociedad civil, persisten desafíos en cuanto a su implementación. Lo anterior requiere de un trabajo mancomunado en el que se no se normalice la violencia, la población pueda identificar de manera oportuna los posibles riesgos y las soluciones sean construidas colectivamente, por medio de acuerdos específicos y en escenarios en los que la respuesta sea ampliamente aceptada, de manera que sea posible activar las alarmas necesarias antes de tener que acudir a medidas estatales, favoreciendo así la prevención.

El Acuerdo de Paz (2016) reconoció la necesidad de fortalecer el programa de "protección individual y colectiva de líderes y lideresas de organizaciones y movimientos sociales y defensores y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo" (p. 36). No obstante, la implementación de este tipo de medidas promovidas en el Acuerdo de Paz ha sido mínima. Es por ello por lo que en los territorios

se han promovido medidas de protección colectiva y de cuidado mutuo, así como estrategias para generar capacidad de acción frente a amenazas y contra la puesta en marcha de planes para deslegitimar la defensa ambiental en un territorio específico.

En este contexto, un elemento que destaca es la necesidad de construir medidas de protección colectivas. Ello debido a que en ocasiones la protección individual, tal y como está hoy concebida, no permite abordar efectivamente el origen del problema (que en ocasiones se refiere al desarrollo de actividades ilegales en un territorio y la oposición de quienes protegen el ambiente), al tiempo que puede generar más problemáticas comunitarias al reforzar el estigma y el aislamiento de las personas defensoras del ambiente, dejándolas expuestas ante toda la comunidad, lo que puede incluso poner en peligro a quien se les acerque. Este tipo de medidas individuales puede romper el tejido social e impedir ver más allá de la persona en cuestión.

Ante las capacidades restringidas y la ayuda insuficiente que tienen las personas defensoras ambientales en el territorio, que muchas veces es inconsistente con las realidades locales, estas personas han desarrollado sus propios mecanismos de protección, dentro de los cuales sobresalen: (i) el fortalecimiento del tejido social a través de la cohesión social y el reconocimiento de sus acciones; (ii) la construcción de planes colectivos de protección y contingencia; (iii) el conocimiento del territorio, geográfica y socialmente; (iv) las acciones judiciales que incluyen interposición de tutelas para la prevención del riesgo; (v) el fortalecimiento de autoridades territoriales; (vi) la visibilización de las amenazas, incluso a través de redes sociales; (vii) el reforzamiento de las guardias de comunidades como las indígenas y las cimarronas; (viii) las denuncias públicas a autoridades estatales; (ix) el fortalecimiento de medios productivos tradicionales y autónomos como otra forma de superar los riesgos y visibilizar los territorios; (x) la participación en consultas populares, marchas o protestas; y (xi) el empoderamiento y el aumento de capacidades ante situaciones de urgencia dirigidas principalmente a mujeres, jóvenes y consejos comunitarios.

Como puede apreciarse, la protección de la vida de las personas defensoras del ambiente debe tratarse de manera integral, abordando todos los aspectos sociales involucrados, más que enfrentarlos como casos de violencia individual. Ello requiere que tanto los actores gubernamentales

como no estatales modifiquen su enfoque, poniendo especial atención a los mecanismos de prevención.

2.5. Fortalezas del enfoque diferencial frente a la vulneración de derechos humanos de las personas defensoras del ambiente

El enfoque diferencial para la prevención de agresiones o ataques contra las personas defensoras del ambiente cobra sentido cuando se mira desde dos frentes. Por un lado, permite a las organizaciones gubernamentales y no estatales capacitar y atender adecuadamente a ciertas poblaciones vulnerables en temas relacionados con la protección efectiva de sus derechos. No obstante, este enfoque por sí solo puede ser insuficiente e incluso generar objetivos no deseados, como poner en peligro la vida de más personas al poner el foco de atención en aquellos que asisten a este tipo de encuentros.

En este sentido, el enfoque diferencial debe atender adecuadamente a este posible riesgo y promover acciones en conjunto con las organizaciones locales y territoriales, por ejemplo, Juntas de Acción Comunal (JAC) o guardias indígenas, como modo de fortalecer estrategias integrales de desarrollo territorial que atiendan los asuntos ambientales, sociales, políticos y culturales de manera simultánea.

Por otro lado, se hace referencia a la realidad de las mujeres con vínculos de doble carácter, desde lo público (la comunidad) y lo privado (sus familias y sus vidas íntimas), que las convierten en sujetos altamente vulnerables. El tipo de prevención y protección que requiere una mujer debe diferenciarse, pues su situación puede afectar profundamente la vida estructural de una familia que depende, la mayoría de las veces, de su gestión doméstica. El Acuerdo de Paz (2016) reconoce esta necesidad, por lo cual promueve programas de protección colectiva e individual no solo con un enfoque de género, sino también étnico.

Esto último es necesario para la consecución de lo establecido en el Acuerdo de Paz y en el ODS 16 de paz y justicia, objetivos que serán alcanzados en la medida en que se promueva la “inclusión y el respeto hacia las personas de diferente procedencia, origen étnico, religión, género, orientación sexual u opinión” (ONU, s. f., p. 2).

Cabe destacar que el principio de igualdad y la no discriminación también están recogidos en el artículo 3 del Acuerdo de Escazú. Su

objetivo es que "las leyes y las políticas deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación" (ONU, s. f., p. 1). Más específicamente, las medidas de protección deben asegurar que cualquier persona, independiente de su origen étnico, género, religión u orientación sexual, no tenga temor alguno de sufrir acciones de violencia contra su integridad al incurrir en acciones para la defensa de la vida y el ambiente.

Conclusiones

Para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, todas las personas, incluidas aquellas que defienden el ambiente, deben sentirse seguras, por lo cual deben contar con la garantía de poder expresar libremente sus opiniones. Asimismo, las personas deben poder participar de manera informada en el proceso de adopción de las decisiones que afectan a sus vidas y las leyes y las políticas deben aplicarse sin ningún tipo de discriminación. Sumado a lo anterior, las controversias deben resolverse mediante sistemas de justicia y política que funcionen de manera adecuada (ONU, s. f., p. 2). La necesidad de acceso a la justicia ambiental se establece en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú, en donde se hace referencia a eliminar barreras de acceso y generar garantías al debido proceso.

Garantizar entornos seguros y propicios para que las personas defensoras del ambiente puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad, en línea con los postulados del Acuerdo de Escazú, requiere que el Estado, la sociedad civil, la comunidad internacional y los medios de comunicación trabajen juntos para poner en práctica soluciones duraderas que reduzcan el nivel de conflictividad.

En primer lugar, los *medios de comunicación* deben implementar estrategias de apoyo que tengan en cuenta las características económicas, sociales y culturales de las regiones, además de la imposibilidad de acceder a la tecnología, el servicio eléctrico o el internet, entre otros, en algunos territorios. De igual manera, es necesario el uso responsable de los medios, pues, sin una adecuada presentación de la situación, visibilizar el riesgo puede incrementarlo.

En segundo lugar, la *sociedad civil* debe mejorar sus estrategias para identificar quiénes necesitan realmente ayuda o quiénes deben dirigirla. Las limitaciones financieras reducen también las posibilidades de estas organizaciones de prestar apoyo a las personas defensoras del ambiente.

En tercer lugar, la *comunidad internacional* debe contribuir a establecer políticas y lineamientos que permitan a los países avanzar en la protección de las personas defensoras del ambiente, atendiendo a las particularidades sociales y culturales de los distintos territorios.

Finalmente, en cuarto lugar, el *Estado* debe reconocer las estrategias de autoprotección utilizadas en los territorios y fomentar aproximaciones descentralizadas a la protección de las personas defensoras del ambiente. Las políticas dirigidas a la prevención, la protección y la atención de los riesgos que enfrentan las personas defensoras del ambiente deben atender al contexto desde perspectivas sociales y culturales con enfoque étnico y de género.

Cada actor tiene un papel particular, pero deben trabajar juntos. El Estado como principal garante de los derechos humanos; las organizaciones de la sociedad civil como facilitadoras de su protección; la comunidad internacional como promotora de escenarios y condiciones para la garantía de los derechos de las personas defensoras del ambiente y la visibilización de la importancia de su labor; y los medios de comunicación poniendo especial atención en no dar espacio a los discursos de odio.

En los talleres realizados, las personas defensoras del ambiente destacaron la importancia del establecimiento de redes para su labor, así como de contar con iniciativas que permitan el *fortalecimiento de sus capacidades internas* tanto en asuntos legales como técnicos.

En este contexto, avanzar en la consecución del ODS 16, referido a la *paz, justicia e instituciones sólidas,* se convierte en un pilar esencial para la protección de las personas defensoras del ambiente, en la medida en que todas las estrategias para garantizar la paz y la justicia y para promover entidades sólidas establecen líneas dirigidas a acciones en pro de la garantía de los derechos humanos de las personas defensoras del ambiente.

Tal como se ha mencionado, articular el Acuerdo de Paz, como estrategia para garantizar la paz, las disposiciones del Acuerdo de Escazú, en pro de la justicia y el fortalecimiento de instituciones, y la Agenda 2030, y muy específicamente su ODS 16, crea un escenario propicio para la reducción de los conflictos ambientales y de los asesinatos de líderes en el país. En este contexto, el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad para que Colombia refuerce las herramientas existentes para la protección de las personas defensoras del ambiente, adaptándolas a las

realidades de las comunidades y sus individuos y reforzando los procesos de construcción colectiva.

La protección y la prevención de riesgos de las comunidades y las personas defensoras del ambiente es esencial para el cumplimiento de al menos ocho de las diez metas del ODS 16 y, con ello, del avance en la Agenda 2030.

Referencias

Cazzuffi, C. & Del Valle, V. (2019). *Características de los territorios con conflictos en Colombia, Guatemala, El Salvador, México y Perú*. [Documento de trabajo n° 257]. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1567787270Documento257Caracter%C3%ADsticasdelosterritorios5.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018a). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. LC/TS.2017/83. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018b). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Congreso de la República de Colombia (2019, mayo 25). Ley 1955 de 2015. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". *Diario Oficial,* n° 50.964.

Global Witness (2016, junio 20). *En terreno peligroso.* https://www.globalwitness.org/en/reports/terreno-peligroso/

Global Witness (2017, julio 13). *Defender la tierra. Asesinatos globales de defensores de la tierra y el medio ambiente en 2016*. Global Witness. https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra/

Global Witness (2018, julio 24). *¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017.* https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-qué-precio/

Global Witness (2019, julio 30). *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/

Global Witness (2020, julio 29). *Defender el mañana: crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/

Gobierno de Colombia & Farc-ep (2016, noviembre 12). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf

Institute for Environmental Science and Technology (icta-uab) (2021). *Global Atlas of Environmental Justice* [mapa]. Geoportal. https://ejatlas.org/country/colombia

Observatorio de Memoria y Conflicto (omc) (2018, octubre 29). Los diez departamentos más golpeados por el conflicto en 60 años. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cuales-son-los-departamentos-mas-afectados-por-el-conflicto-armado-en-colombia-286030

Oxfam (2016). *El riesgo de defender. La agudización de las agresiones hacia activistas de derechos humanos en América Latina*. [Nota informativa de Oxfam]. https://oxfamintermon.s3.amazonaws.com/sites/default/files/documentos/files/InformeElRiesgoDeDefender.pdf

Somos Defensores (2014). *Informe especial. Protección "al tablero"*. Sistema de información sobre agresiones contra defensores de derechos humanos siaddhh. Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de derechos humanos. https://alonsodesandoval.nocheyniebla.org/alonsodesandovaldes/wp-content/uploads/2019/02/proteccion_al_tablero_version_eb.pdf

Somos Defensores (2016). *El cambio. Informe anual SIADDHH 2015 sobre agresiones contra defensores de derechos humanos en Colombia*. Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de derechos humanos. https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2018/08/Documentos/todos%20los%20informes/informes%20en%20español/informes%20anuales/informe%20somos%20defensores%202015%20anual_español.pdf

Somos Defensores (2019). *Defensores. ¿El juego final?* Programa No Gubernamental de Protección a Defensores de derechos humanos. https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/10/informe-Somos-defensores-ENERO-JUNIO-2019-oct-8-web-final.pdf.pdf

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (S. f.). *Paz, justicia e instituciones sólidas: por qué es importante*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2017/01/Goal_16_Spanish.pdf

Quinta parte
Las alianzas

Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas.

Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030
para el Desarrollo Sostenible

Capítulo XII

Clínicas jurídicas, democracia ambiental y desarrollo sostenible: alianzas en acción

Sílvia Maria da Silveira Loureiro*

Introducción

El origen del método clínico de enseñanza del derecho se puede rastrear en los Estados Unidos, en la década de 1930, como resultado del cuestionamiento de los métodos de enseñanza tradicionales de las escuelas de derecho de ese país que se centraron en la memorización de precedentes, en el marco de la enseñanza del Common Law, sin el desarrollo de habilidades argumentativas y la experiencia forense del futuro abogado.

El núcleo de la propuesta clínica puede ilustrarse con varios documentos escritos por Jerome Frank en la primera mitad del siglo xx, entre los cuales se encuentra el artículo titulado "Why not a clinical lawyer-school?" ("¿Por qué no una escuela clínica de abogados?"), publicado en junio de

* Doctora en Derecho (área de concentración en Teoría del Estado y Derecho Constitucional) por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro. Máster en Derecho y Estado por la Universidad de Brasilia (UnB). Trabaja como profesora del Curso de Graduación de Derecho y en el Programa de Posgrado en Derecho Ambiental en la Escuela de Derecho de la Universidad del Estado de Amazonas (ED/UEA), en las áreas de derecho constitucional y derecho internacional. Coordina las actividades de investigación y extensión de la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de ED/UEA. https://orcid.org/0000-0002-2006-7910. sloureiro@uea.edu.br

1933 en la *University of Pennsylvania Law Review*. En este artículo, Jerome Frank criticó enérgicamente la enseñanza tradicional del derecho, basada en memorizar casos y lejos de la realidad de los tribunales. Haciendo una analogía con la medicina, Frank (1933) criticó el hecho de que los estudiantes de derecho no tenían contacto con la práctica legal y argumentó que, al igual que los estudiantes de medicina trataban a pacientes reales, los estudiantes de derecho deberían atender a clientes reales.

El movimiento clínico se hizo eco en América Latina con la misma crítica al método tradicional de memorización, pero en el contexto de la enseñanza del derecho en países con tradición romano-germánica, que se centra en los textos de códigos y leyes. Aunque se hicieron algunos progresos en la década de 1960, hubo una desaceleración en la implementación del método clínico en las escuelas de derecho latinoamericanas debido a los golpes de Estado y los regímenes autoritarios instalados en la región en la década siguiente. Por lo tanto, los cambios curriculares latinoamericanos para la implementación del método clínico en la enseñanza del derecho solo prosperaron a partir de mediados de la década de 1990, con los programas de litigio de interés público impulsados por los procesos de redemocratización que ocurrieron en varios países de América Latina (Huerta, 2007; Morales, 2004).

Con la expansión del movimiento clínico, desde los años sesenta y setenta en los Estados Unidos y desde los noventa en América Latina, el método clínico se convirtió en una herramienta valiosa para la educación jurídica, acercando al estudiante de derecho a su realidad social mediante la aplicación de prácticas que van más allá de los libros y del aula para desafiarlos a pensar en problemas de su tiempo, como, por ejemplo, el delicado equilibrio entre los pilares del desarrollo económico, justicia social y balance ambiental para alcanzar el cumplimiento del concepto de desarrollo sostenible.

Otro concepto que invita a los estudiantes de derecho a la reflexión y a la práctica hoy en día es la "democracia ambiental", que puede ser comprendida, según Sampaio (2016), como un binomio que

> […] proyecta la reciprocidad de la acción democrática en las deliberaciones sobre el medio ambiente y, al mismo tiempo, ecologiza la democracia. Por un lado, se destaca la necesidad de legitimar

> los procesos de toma de decisiones sobre el tema ambiental; Por otro lado, existe el requisito de que se tome en serio el medio ambiente en el proceso de elección de políticos y de políticas como una agenda necesaria y urgente. (p. 150)

La democracia ambiental se alcanza a través de una tríada de derechos humanos procesales que contribuyen a la protección del medio ambiente: el derecho a la información, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a la justicia en materia ambiental.

De acuerdo con el mismo autor, el acceso a la información y la participación han sido más ampliamente estudiados por el vínculo directo con la democracia, formal y deliberativa, pero el acceso a la justicia sufre críticas de los ambientalistas por su baja legitimidad y por la educación jurídica conservadora.

Sin embargo, con el método clínico aplicado a la enseñanza del derecho no se trata de descuidar la enseñanza tradicional en el aula para que los estudiantes aprendan el derecho solamente en la vida cotidiana de los tribunales. Tampoco se trata de reproducir con la enseñanza clínica los reveses de los núcleos de práctica jurídica, que son entidades universitarias brasileñas sobrecargadas de demandas en las que los docentes están más apresurados por cumplir con los plazos procesales que por desarrollar actividades que estimulen las *habilidades* cognitivas, instrumentales e interpersonales, que son fundamentales para la formación profesional de los estudiantes de derecho. Ambas fórmulas ya han resultado infructuosas. Por lo tanto, se puede decir que la educación legal clínica es, sobre todo, la búsqueda de coherencia y equilibrio entre la teoría y la práctica en la enseñanza jurídica.

Es por eso por lo que, en esencia, la analogía con las clínicas médicas sigue siendo válida hoy en día, ya que es una metodología de enseñanza que favorece la experiencia profesional práctica bajo la supervisión directa de un profesor clínico, lo que requiere tiempo para desarrollar ciertas habilidades en los estudiantes e impartir valores éticos, además de ofrecerles una formación socialmente responsable (Álvarez, 2007; Huerta, 2007).

Así, la metodología clínica aplicada a la educación jurídica no se limita a la preocupación por la práctica profesional. En el campo legal, la enseñanza clínica se basa en un supuesto ético para comprender que el

derecho es un instrumento de transformación social. Es por esta razón que el trabajo clínico de los cursos de derecho siempre es bienvenido cuando están en juego temas de interés público como los derechos humanos y el medio ambiente.

Es en este sentido que las clínicas jurídicas basadas en el trabajo con los temas de derechos humanos y derecho ambiental deben considerarse como puntos focales para el desarrollo de acciones para monitorear e implementar los marcos normativos en su campo, ofreciendo espacios reales y experiencia profesional a sus estudiantes para alentarlos a reflexionar y actuar sobre temas candentes de su tiempo y su realidad social.

Como ejemplo para estas prácticas están las oportunidades de acción en el marco del documento titulado "Transformando el mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 70/1 del 25 de septiembre de 2015, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas conexas de carácter integrado e indivisible.

El presente trabajo plantea que las clínicas jurídicas pueden contribuir con acciones concretas para implementar el ODS 16, que busca "[p]romover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas" y, en especial, su meta 16.3, que requiere la promoción del "Estado de derecho en los planos nacional e internacional" y la garantía de "la igualdad de acceso a la justicia para todos".

Otro ejemplo importante es el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado el 4 de marzo de 2018 bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El Acuerdo de Escazú desafía el trabajo clínico debido a sus aspectos multifacéticos relacionados con el tema más amplio de la democracia ambiental. En este sentido, el presente capítulo propone que las clínicas jurídicas pueden contribuir a la implementación del Acuerdo de Escazú, en articulación con el ODS 16, debido a los objetivos pedagógicos de la enseñanza clínica. El enfoque planteado para esta reflexión es el eje de

alianzas[1], correspondiente al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 17[2] y las disposiciones del artículo 11.4[3] (Cooperación) del Acuerdo de Escazú.

En la primera parte, se aborda de qué se trata el trabajo de las clínicas jurídicas para que se comprenda la diversidad de posibles modelos de acción. En la segunda parte se presentan tres experiencias de alianzas destinadas al desarrollo y la capacitación de la enseñanza clínica desde el punto de vista de la experiencia clínica en Brasil, a saber, la Red de Clínicas de Derechos Humanos de Amazonía, fundada en 2011, el Foro Nacional de Clínicas Jurídicas, fundado en 2017, y la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales, fundada en 2019 en el marco de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas. Al final, se proponen reflexiones acerca de las oportunidades y los desafíos que el trabajo en red puede proporcionar a las clínicas jurídicas en términos de democracia ambiental y desarrollo sostenible.

1. El método clínico aplicado a la enseñanza del derecho

Para Wilson (2007, p. 152), la expresión "educación jurídica clínica" es en sí misma un objeto con múltiples definiciones. En el sentido más amplio, puede entenderse como cualquier tipo de formación práctica, activa y vinculada a la experiencia que requiere el ejercicio de la profesión y su principal objetivo pedagógico es la enseñanza de diversas habilidades y valores, entre los cuales destacan la resolución de problemas legales con el uso de múltiples medios de solución de controversias o el reconocimiento y resolución de dilemas éticos, así como la promoción de valores de justicia, imparcialidad y moralidad.

---

1 "Estamos decididos a movilizar los medios necesarios para implementar esta Agenda mediante una Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible revitalizada, que se base en un espíritu de mayor solidaridad mundial y se centre particularmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables, con la colaboración de todos los países, todas las partes interesadas y todas las personas".

2 "Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible".

3 "Las Partes alentarán el establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia en la implementación del presente Acuerdo".

Agrega que "la metodología con la que se cumplen estos objetivos es tan amplia como lo permite la creatividad intelectual del educador clínico". Pero, a pesar de su diversidad de formas, la educación jurídica clínica tiene dos elementos esenciales: la preocupación por el desarrollo de habilidades profesionales y el compromiso con la justicia social.

Actualmente, varias universidades en las Américas tienen clínicas vinculadas a diferentes áreas del derecho público o privado; sin embargo, las clínicas de derechos humanos fueron las pioneras en América Latina, impulsadas por la cobertura de varios temas sociales en la agenda de derechos humanos, como los derechos indígenas y de las comunidades tradicionales, la migración y el desplazamiento forzado, la igualdad y la no discriminación, el combate de todas las formas de violencia, la ciudadanía, la democracia y, más recientemente, el medio ambiente.

Con respecto a las competencias y habilidades que el método clínico es capaz de desarrollar en estudiantes involucrados en programas clínicos en derechos humanos, Cavallaro y Elizondo García (2011) afirman que:

> Las clínicas deben ser tan amplias como los papeles que los abogados juegan en los derechos humanos. Que las clínicas enseñen diversas capacidades; desde la capacidad de entablar y mantener relaciones con comunidades directamente afectadas, a la capacidad de entrevistar a una persona de otra clase social, con otra visión del mundo, que hable otro idioma, pasando por capacidades como la de hablar con autoridades gubernamentales o con la prensa, la de tomar y editar videos, la de usar redes sociales, etc. (p. 139)

Al estudiar el concepto, las características y las modalidades de las clínicas jurídicas, y, en particular, las clínicas de derechos humanos, emerge una tipología abierta y adaptable a la realidad de cada universidad. En este contexto, el ensayo preparado bajo los auspicios de la Iniciativa de Justicia para la Sociedad Abierta (Open Society Justice Initiative), publicado en el libro coordinado por Villareal y Courtis (2007, pp. 30-32), afirma que no existe un tipo universal o único de clínica jurídica y ofrece varios modelos de enseñanza que demuestran esta multiplicidad de alternativas pedagógicas.

Con base en esta investigación, a continuación se resumen algunos de estos modelos de aplicación del método clínico adaptado a la enseñanza del derecho y, especialmente, la enseñanza de los derechos humanos:

Respecto al lugar donde la clínica brinda servicios: en general, las clínicas jurídicas operan dentro de la estructura física e institucional de los cursos de derecho, bajo la guía de profesores. Pero hay experiencias de clínicas jurídicas que no están necesariamente vinculadas al espacio físico de una universidad, llamadas clínicas comunitarias, que incluso pueden tener un carácter itinerante (clínica móvil) y dedicarse al trabajo de sensibilización social, conocidas como *street law clinics* (o clínicas jurídicas en la calle). En resumen, *street law clinic* es un método alternativo de educación jurídica que se centra en la “ley en acción” en lugar de la “ley en los libros” (Krupová & Zima, 2017, p. 1650), por el cual los estudiantes, al salir en del aula, tienen la oportunidad de enseñar, pero, sobre todo, de aprender de la realidad social en que viven.

Con respecto al tipo de práctica ofrecida: las clínicas jurídicas pueden trabajar con clientes reales o con casos simulados. La práctica real refina las habilidades legales de los estudiantes para tratar casos y clientes en un entorno no controlado, a diferencia de lo que sucede con la práctica simulada. Pero no es necesario crear antagonismos entre estos enfoques porque dependiendo de la estructura y la disponibilidad de la clínica es factible combinar las etapas de aprendizaje de los estudiantes en ambos tipos de experiencias.

Respecto al tipo de trabajo de los estudiantes: la enseñanza clínica coloca al estudiante de derecho como el protagonista del proceso de enseñanza y aprendizaje. Para eso, es necesario que el estudiante tenga una postura activa y que se le permita participar en la toma de decisiones y en el diseño de las estrategias del proyecto de acción clínica. Así, el estudiante se sentirá comprometido en el proceso y responderá con responsabilidad y puntualidad en las tareas asumidas.

En cuanto a la especialización temática: la metodología clínica favorece el aprendizaje porque la elección pedagógica gira en torno a un proyecto y no necesariamente según el número de casos atendidos en un período académico. Con base en esta premisa, las clínicas han adoptado una postura más centrada en la especialización de los sujetos o grupos vulnerables con los que se proponen trabajar o en buscar la selección de temas o casos

emblemáticos de acuerdo con su misión y sus valores. Sin embargo, la especialización de ninguna manera excluye una visión transdisciplinaria del conocimiento, lo que implica un trabajo constante con varias otras ciencias, ampliando así la visión del mundo del estudiante clínico.

En vista de la diversidad de modelos de práctica en clínicas jurídicas, con una amplia variedad de herramientas pedagógicas, comprometidas con la justicia social, parece lógico suponer, por lo tanto, que las clínicas jurídicas funcionan como puntos focales para el desarrollo de acciones de *advocacy*, litigio estratégico, campañas de sensibilización pública, asesoramiento y asistencia a grupos vulnerables y mediación de conflictos, entre muchas otras iniciativas para promover la transformación social.

2. La educación jurídica clínica en Brasil y las experiencias de red

En el contexto latinoamericano, Brasil también experimentó reformas curriculares después del proceso de redemocratización en la segunda mitad de la década de 1980. Sin embargo, si bien es cierto que los nuevos planes de estudio de los cursos jurídicos brasileños abandonaron el paradigma de la enseñanza dogmática, no es menos cierto que la experiencia de la práctica profesional en el país se ha convertido progresivamente en un camino basado en la asistencia, absorbiendo parte de la gigantesca demanda de acceso a la justicia para los desfavorecidos a la que la Defensoría Pública no lograba asistir debido a sus precarias condiciones laborales y de infraestructura. Como resultado, año tras año, debido a la presión de la carga de trabajo en los núcleos de práctica jurídica, se abandonó la razón de su propia existencia, es decir, la enseñanza práctica del derecho.

Así, las clínicas jurídicas, y especialmente las clínicas de derechos humanos, surgieron en Brasil como un espacio académico alternativo, pero no sustituto, para los núcleos de práctica jurídica, con la intención de proporcionar un modelo de enseñanza más cualitativo (centrado en la formación de estudiantes de derecho) que cuantitativo (centrado en servicios masivos de asistencia jurídica). Con el sistema de puertas abiertas, el núcleo de práctica jurídica recibe todo tipo de casos sin la posibilidad de un plan pedagógico para aquellos que surgen de manera espontánea e impredecible durante el período escolar. El método clínico, a su vez, permite el establecimiento de un proyecto temporal, incluso si se divide

en períodos académicos, donde el docente puede trabajar con sus estudiantes un tema predeterminado y las competencias y habilidades que desea desarrollar. Además, en Brasil, las clínicas jurídicas a menudo involucran la investigación de estudiantes de programas de posgrado, lo que fortalece su trabajo académico.

Como se indicó, a pesar de que la metodología clínica se puede aplicar a cualquier disciplina legal, en Estados Unidos y América Latina este sistema educativo tuvo una mayor adherencia en el área de los derechos humanos. En este sentido, Lapa (2014) advierte que:

> En Brasil, existe un primer movimiento para crear clínicas legales desde el siglo xxi y este movimiento ha sido impulsado por el papel de las clínicas de derechos humanos.
>
> Frente a la crisis de la educación en derecho en Brasil, los cursos de derecho aún buscan un espacio para articular la teoría con la práctica jurídica y, además, capacitar a profesionales en el área del derecho comprometidos con la Justicia Social. Por lo tanto, además de los otros espacios universitarios existentes, en la última década, han surgido diferentes formatos de clínicas jurídicas en Brasil. (p. 371)

La investigación coordinada por Saule Júnior et al. (2015) destaca que el modelo de clínicas sigue siendo una iniciativa muy innovadora en los cursos de derecho brasileños, ya que no tiene una fórmula de acción predefinida; sin embargo, el punto de convergencia es la propuesta de proyectos innovadores de investigación y extensión[4] en áreas todavía poco exploradas en los planes de estudio legales, brindando a estudiantes de pregrado o posgrado experiencias académicas que van más allá de la investigación y la práctica legal tradicional.

---

[4] La universidad en Brasil se basa en tres pilares: enseñanza, investigación y extensión. La extensión consiste en acciones destinadas a difundir el conocimiento adquirido a través de la enseñanza y de la investigación entre el público no académico de acuerdo con las necesidades de la comunidad donde se inserta la universidad, interactuando con ella y promoviendo su transformación.

Para Lapa (2019), un paso importante para el movimiento de educación clínica aplicada al derecho en Brasil, en 2018, fue la mención del término *clínicas* en el artículo 7º de las Nuevas Directrices Curriculares Nacionales (DCN) para cursos de pregrado en Derecho, aprobadas mediante la Resolución nº 5 del 17 de diciembre de 2018, de la Cámara de Educación Superior del Consejo Nacional de Educación del Ministerio de Educación, con la siguiente redacción:

> Art. 7º. Los cursos deben estimular la realización de actividades curriculares de extensión o de enfoque profesional que articulen la mejora y la innovación de experiencias relacionadas con el campo de la formación, pudiendo, además, dar oportunidad de acciones con la comunidad o de carácter social, como clínicas y proyectos. (Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior, 2018)

La novedad de la enseñanza clínica en Brasil, en comparación con la experiencia latinoamericana, también se refleja en el proceso reciente de formación de redes para el desarrollo y la capacitación de la educación jurídica clínica. La Red Amazónica de Clínicas de Derechos Humanos (RACDH) desempeñó un papel pionero en este proceso. La constitución de la RACDH comenzó en 2011, cuando la Clínica de Derechos Humanos de la Amazonía de la Universidad Federal de Pará (UFPA), con el apoyo de la Fundación Ford, recibió la Clínica de Derechos Humanos y Derecho Ambiental de la Universidad del Estado de Amazonas (UEA) y la Oficina Modelo de Defensa Ambiental de la Universidad Federal de Mato Grosso (UFMT) para discutir las bases institucionales y metodológicas de esta articulación. La RACDH se convirtió en el primer espacio universitario interinstitucional centrado en la enseñanza clínica aplicada a la educación jurídica en Brasil.

En vista de la gran variedad de posibles modelos clínicos y la ausencia, hasta diciembre de 2018, de estandarización sobre el tema dentro de las pautas curriculares del curso de Derecho de pregrado, se celebraron las reuniones anuales de la RACDH, que alcanzaron su décima edición en 2019. Las reuniones anuales de la RACDH hicieron toda la diferencia para que los profesores clínicos tuviesen acceso a capacitación en la metodología

a través de talleres realizados por otros profesores más experimentados de clínicas en América Latina y los Estados Unidos, además de proporcionar el intercambio de experiencias pedagógicas, discutir procesos de institucionalización de clínicas en sus universidades y encontrar puntos en común de sus prácticas como modo de configurar una base teórica común de lo que sería la educación jurídica clínica en Brasil.

En los últimos años, las clínicas de otras regiones del país también se han unido a la Red, como la Universidad de Brasilia, la Universidad de la Región de Joinville (Univille), la Universidad Federal de Paraná y la Pontificia Universidad Católica de Paraná, que participan en los talleres de capacitación y en las reuniones anuales de la RACDH para compartir sus experiencias.

Debido a esta expansión, la RACDH alentó, en 2017, la formación de un Foro Nacional de Clínicas Jurídicas, con el objetivo de difundir la metodología y los valores de la educación clínica en las diferentes regiones de Brasil. En 2019, el Foro Nacional completó su tercera edición con 35 instituciones registradas[5]. Esta adhesión revela un amplio alcance para el fortalecimiento de los valores de la enseñanza clínica combinada con la amplia experiencia de los proyectos de extensión universitaria.

Una iniciativa similar, aunque mucho más antigua, con objetivos y metodologías de trabajo muy similares, fue la creación de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas (RLCJ), en 1996[6], por iniciativa de la Universidad Diego Portales en Chile. La RLCJ nació por el impulso de los diversos Programas de Litigio de Interés Público en las universidades latinoamericanas en la década de 1990. Por lo tanto, la RLCJ se constituyó "en el espacio más apropiado para fortalecer estas nuevas propuestas pedagógicas a través de alianzas y encuentros" (Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas, 2009).

Un ejemplo de las alianzas que se formaron dentro de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas fue la constitución, el 10 de agosto de 2019, de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales en una reunión celebrada

---

[5] Para un relato histórico de la Rede Amazônica de Clínicas de Direitos Humanos y del Fórum Nacional de Clínicas Jurídicas, véase Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (2019).

[6] Para un relato histórico de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas, véase Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas (2009).

en la Pontificia Universidad Católica del Perú (2019a), en Lima, en la que participaron, además de la universidad anfitriona, las clínicas jurídicas ambientales de las siguientes instituciones: Universidad del Pacífico (Perú), Universidad Científica del Sur (Perú), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Universidad del Rosario (Colombia), Universidad de los Andes (Colombia), Universidad del Estado de Amazonas (Brasil), Universidad Federal de Pará (Brasil), Facultad de Derecho de São Paulo, Fundação Getulio Vargas (FGV) (Brasil) y Universidad de Chile (Chile).

En esta misma ocasión, las clínicas ambientales firmaron la *Declaración pública de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas sobre el Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe* para apoyar esta iniciativa y alentar a los Estados de la región para que lo ratifiquen, subrayando en su primero párrafo el siguiente:

> VALORAMOS que, tal como lo ha reconocido la CEPAL, las clínicas jurídicas ambientales asociadas a universidades en la región, están contribuyendo a facilitar el acceso a la justicia al ofrecer asesoría jurídica gratuita en asuntos relacionados con el ambiente, y que junto con formar a futuros abogados(as) en el desarrollo de competencias con sentido de interés público, contribuyen a enfrentar las barreras al acceso a la justicia ambiental que enfrentan las personas más vulnerables de la región. (Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019b, 1º considerando)

En este panorama, con ejemplos de tres niveles de redes de articulación de educación clínica (regional, nacional e internacional), a continuación se plantean algunas reflexiones acerca de las oportunidades y los desafíos que el trabajo en red puede proporcionar a las clínicas jurídicas en términos de democracia ambiental y desarrollo sostenible.

Conclusiones

En 2011, la alta comisionada para los Derechos Humanos presentó su informe ante el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas titulado “Estudio analítico de la relación entre los

derechos humanos y el medio ambiente" ("Analytical study on the relationship between human rights and the environment"), donde expuso las principales amenazas ambientales y sus consecuencias para los derechos humanos y las poblaciones vulnerables.

Tales amenazas están presentes en todas las esferas que mantienen la vida en nuestro planeta: el cambio climático, la emisión de gases de efecto invernadero y el agotamiento de la capa de ozono (atmósfera); la degradación del suelo, la deforestación y la desertificación (superficie terrestre); la degradación de la calidad del agua, la escasez de agua dulce y las amenazas para los océanos (medio ambiente acuático); la pérdida de biodiversidad, la contaminación química del aire, de los suelos y del agua, y el aumento de la gravedad de los desastres naturales a causa de las actividades humanas (Asamblea General de Naciones Unidas, 2011, Sección III). A cada una de esas amenazas, el derecho internacional ambiental ha respondido con tratados multilaterales ambientales.

Pero, a pesar de esto, vivimos en una época en que las cuestiones ambientales se han convertido en una preocupación común de la humanidad y es urgente repensar sobre la concepción moderna de la separación entre el hombre y la naturaleza. Para Knox (2018)[7], "el mundo se ha vuelto cada vez más consciente de la importancia de los derechos humanos ambientales", es decir, "los derechos humanos que están estrechamente relacionados con la protección del medio ambiente" (p. 4). Aun cuando el derecho internacional no haya proclamado el derecho humano al medio ambiente en un instrumento legalmente vinculante y global, la interacción entre derechos humanos y medio ambiente es hoy en día un consenso.

Así, hay un amplio reconocimiento de que el medio ambiente sano, seguro, sostenible, limpio y ecológicamente equilibrado es una condición previa e indispensable para el disfrute de todos los derechos humanos por las presentes y futuras generaciones. Entre los derechos humanos más afectados por degradaciones ambientales destacan los derechos a la vida, integridad personal, salud, vivienda, alimentación, agua y saneamiento.

---

[7] Este documento recoge las principales reflexiones y conclusiones extraídas del encuentro Derechos Humanos y Medio Ambiente. Avances y desafíos para el desarrollo sostenible, realizado el 27 de junio de 2016 en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Montevideo, Uruguay.

Como tales derechos son indivisibles, interdependientes e interrelacionados, así también lo son las violaciones de tales derechos causadas por la degradación ambiental.

Hay también derechos humanos que, desde un punto de vista tanto formal (o de procedimiento) como de fondo (o sustantivo), son fundamentales para la protección del medio ambiente. Por un lado, hay derechos humanos de naturaleza procedimental, como por ejemplo los derechos de acceso a la información, participación en los asuntos públicos y acceso a la justicia, que son esenciales para garantizar la participación democrática en asuntos ambientales. Por otro lado, hay derechos humanos sustanciales, como por ejemplo el derecho a la libertad de expresión o de libre asociación que son fundamentales para el respaldo del trabajo de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

En esta dirección, el Acuerdo de Escazú es un hito importante porque es un tratado que garantiza esta doble protección (de procedimiento y sustantiva) a los derechos humanos ambientales mencionados. Además, el Acuerdo de Escazú es el único acuerdo legalmente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) y es el primer tratado sobre temas ambientales en la región. Se debe subrayar asimismo que el Acuerdo de Escazú es el primer tratado en el mundo que incluye disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, lo cual es una respuesta importante ante las estadísticas de violencia contra ambientalistas en América Latina.

El Acuerdo de Escazú vincula expresamente los derechos humanos con la protección ambiental, lo que marca la convergencia entre las dos ramas del derecho internacional, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho ambiental, en el marco de un tratado ambiental multilateral.

Ante la amplitud y la complejidad de las tareas que surgen del reconocimiento de la estrecha relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, hacer alianzas y trabajar en red es una alternativa viable. Como se ha visto, las clínicas jurídicas que dedican su labor a la defensa de los derechos humanos ambientales juegan un papel importante como puntos focales para la implementación de iniciativas globales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 o regionales como

el Acuerdo de Escazú. Pero hacer este trabajo en conjunto puede lograr resultados más eficientes.

Sin embargo, para pasar de los compromisos a la acción, es necesario superar tres grandes desafíos: el primer desafío es mantener viva la red. La distancia geográfica entre las clínicas jurídicas puede representar un riesgo de que su desempeño se reduzca a reuniones pedagógicas anuales para capacitación e intercambio de experiencias entre profesores clínicos. La experiencia de la pandemia de covid-19 está enseñando un hecho aparentemente paradójico: la distancia entre las personas puede ser su oportunidad para conectarse en plataformas digitales. Las redes necesitan usar tecnología y trabajar en línea para mantenerse con vida, planear y ejecutar sus actividades conjuntas.

El segundo desafío es que los profesores y estudiantes clínicos también son defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. La creación de redes reduce los riesgos de amenazas, ataques y todo tipo de violencia a la que están sujetos los defensores del medio ambiente, principalmente en América Latina. La división de tareas y la coordinación de esfuerzos comunes puede producir buenos resultados en temas delicados con ganancias de aprendizaje seguras.

El tercer desafío, finalmente, es que las redes sean locales para el intercambio, la solidaridad, la diversidad, la inclusión, la ayuda mutua y la igualdad de oportunidades entre las clínicas jurídicas grandes y pequeñas. Para que las redes funcionen, las alianzas deben ir más allá de las formalidades. Debe haber un compromiso sincero y una disposición real para el trabajo en conjunto, pues solo la unidad de propósito puede garantizar que nadie se quede atrás.

Referencias

Álvarez, A. (2007). La educación clínica: hacia la transformación de la enseñanza del derecho. En: M. Villareal & C. Courtis (coords.), *Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados* (pp. 225-245). Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (16 de diciembre de 2011). Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Analytical study on the relationship between

human rights and the environment. Resolución A/HRC/19/34. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-34_en.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (25 de septiembre de 2015). Resolución 70/1. Aprueba el siguiente documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/70/L.1)]. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Brasil, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Superior (17 de dezembro de 2018). Resolução n° 05, Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=104111-rces005-18&category_slug=dezembro-2018-pdf&Itemid=30192

Cavallaro, J. L. & Elizondo García, F. (2011). ¿Como establecer una clínica de derechos humanos? Lecciones de los prejuicios y errores colectivos en las Américas. *Revista Derecho en Libertad, 6*, 124-140.

Clínica de Direitos Humanos da Amazônia (2019). Sobre o Evento. *III Fórum Nacional de Clínicas Jurídicas e X Encontro da Rede Amazônica de Clínicas de Direitos Humanos*. https://www.even3.com.br/iiifncj/

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (4 de marzo de 2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

Courtis, C. (2007). La educación clínica como práctica transformadora. En: M. Villareal & C. Courtis (coords.), *Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados* (pp. 9-24). Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Frank, J. (1933). Why not a clinical lawyer-school? *University of Pennsylvania Law Review, 81*(8), 907-923. https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=8615&context=penn_law_review

Huerta, G. R. (2007). Prólogo. En: M. Villareal & C. Courtis (coords.), *Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales*

de formación de abogados (pp. 151-174). Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Iniciativa de Justicia para la Sociedad Abierta [Open Society Justice Initiative]. (2007). Educación legal clínica: desarrollo del profesionalismo y promoción del servicio público en la práctica de la abogacía. En: M. Villareal & C. Courtis (coords.), *Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados* (pp. 25-55). Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Knox, J. (2018). Prólogo. En: V. Laporte (coord.), *Derechos humanos y medio ambiente: avances y desafíos para el desarrollo sostenible*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/poverty/-derechos-humanos-y-medio-ambiente-avances-y-desafios-para-el-de.html

Krupová, T. & Zima, M. (2017). Street Law and Legal Clinics as Civic Projects: Situation in the Czech Republic. *Oñati Socio-Legal Series, 7*(8), 1647-1660. http://ssrn.com/abstract=3075162

Lapa, F. B. (2014). Clínica de direitos humanos: uma possibilidade de educação em direitos humanos para o ensino superior no Brasil. *VIII Encontro da ANDHEP (Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós Graduação), "Políticas Públicas para a Segurança Pública e direitos Humanos"* (pp. 361-379).

Lapa, F. B. (2019). Novas Diretrizes Curriculares Nacionais: a inserção das clínicas na educação jurídica brasileira. Em: H. W. Rodrigues (org.), *Educação jurídica no século XXI: as novas diretrizes curriculares nacionais do curso de direito–limites e possibilidades* (pp. 213-234). Habitus.

Morales, F. G. (2004). *El trabajo clínico en materia de derecho humanos e interés público en América Latina*. Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, nº 27. Universidad de Deusto. http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho27.pdf

Pontificia Universidad Católica del Perú (2019a, agosto 10). *Declaración de Creación de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales*. http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2019/08/dos.pdf

Pontificia Universidad Católica del Perú (2019b, agosto 10). *Declaración pública de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas sobre el Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos*

ambientales para América Latina y el Caribe. http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2019/08/tres.pdf

Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas (2009). Acerca de la Red. *Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas*. http://www.clinicasjuridicas.org/clinicas-juridicas.htm

Sampaio, J. A. (2016). Democracia Ambiental como Direito de Acesso e de Promoção ao Direito ao Meio ambiente saio. *II Encontro de Internacionalização do COMPEDI* (vol. 11). https://indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/viewFile/3445/2959

Saule Jr., N., Bortoni, G., Castro, G. C. A., Dora, D., Fernandes, R. F., Guedes, I., Jacob, V., & Lapa, F. B. (2015). *Pesquisa–Organismos Universitários de Direitos Humanos*. Artgraph. https://organismosuniversitariosdedireitoshumanos.files.wordpress.com/2015/08/pesquisa-organismos-universitc3a1rios-de-direitos-humanos-digital.pdf

Wilson, R. (2007). La educación legal clínica como un medio para mejorar el acceso a la justicia en países en desarrollo con democracias incipientes. En: M. Villareal & C. Courtis (coords.), *Enseñanza clínica del derecho: una alternativa a los métodos tradicionales de formación de abogados* (pp. 151-174). Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Capítulo XIII
La alianza de clínicas jurídicas ambientales y el Acuerdo de Escazú

Mariano Castro Sánchez-Moreno*

Introducción

Las clínicas jurídicas ambientales existentes en varios países de América Latina y el Caribe han contribuido a sumar capacidades para el reconocimiento y la defensa de los derechos ambientales en nuestra región.

Esta contribución es destacable no solo porque con los cursos de las clínicas jurídicas ambientales las facultades de derecho han formado abogadas y abogados con mejores conocimientos en derecho ambiental, sino también porque con las clínicas jurídicas ambientales se han generado aportes a la solución de problemas ambientales de interés público.

Las clínicas jurídicas ambientales son, por lo general, cursos de último año de la formación universitaria, pero con objetivos y metodologías de enseñanza especialmente beneficiosas. Buscan desarrollar capacidades y habilidades mediante la intervención jurídica de los y las estudiantes en casos reales. Es decir, el método empleado en el curso consiste en la

* Viceministro de Gestión Ambiental del Perú. Exvicepresidente UNEA-1. Docente de la Clínica Jurídica Ambiental y de Derecho Ambiental del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente, *ad honorem*, de la Sociedad Peruana de Evaluación de Impacto Ambiental (SPEIA). mariano.castro@pucp.edu.pe

revisión de las cuestiones ambientales de casos reales seleccionados, el análisis de los aspectos conceptuales jurídicos ambientales relevantes, la preparación de la estrategia jurídica y, finalmente, la aplicación de la misma, lo cual se lleva a cabo interactuando con las personas, las organizaciones o las autoridades involucradas. Es decir, a lo largo del curso no solo se profundizan los análisis y los conocimientos sobre los aspectos teóricos, sino que los y las estudiantes también diseñan y aplican las gestiones necesarias para salvaguardar los derechos ambientales.

De esta manera, las clínicas jurídicas ambientales contribuyen al desarrollo de las competencias requeridas para el mejoramiento del desempeño ambiental de los países y a la defensa de los derechos ambientales a través del diseño y la aplicación de estrategias jurídicas orientadas a la protección de los derechos humanos afectados por causa de la degradación del ambiente, incluyendo el derecho a un ambiente sano. Contribuyen, asimismo, a la sostenibilidad ambiental de las actividades y proyectos de inversión y a que el Estado cumpla sus obligaciones relacionadas con la protección del ambiente considerando la regulación constitucional, internacional y nacional.

1. La democracia ambiental y la formación en derecho ambiental: algo de historia

La protección y recuperación del ambiente es una obligación de todas las personas. No hay recurso humano en la sociedad o en el Estado excluible de esta tarea. Todos debemos poner la fuerza necesaria para asegurar la vigencia efectiva de los principios y de la democracia ambiental. Sin duda, las necesidades que implica el proceso de construcción del Estado de derecho ambiental superan las contribuciones que pueden dar las personas con conocimiento en derecho ambiental. Es una tarea compartida de la ciudadanía, las comunidades, el mercado y el Estado. No se limita a alguna profesión, sector o grupo social.

Siendo una tarea de todos, la formación y la capacitación en derecho ambiental (y no solo en las aulas universitarias) es indispensable para impulsar la democracia ambiental, tal como se destaca en la primera Evaluación Mundial sobre el Estado de Derecho Ambiental:

> Si la sociedad humana quiere mantenerse dentro de los límites de los umbrales ecológicos críticos, es indispensable que comprenda, respete y haga cumplir ampliamente las leyes ambientales, y que las personas y el planeta puedan disfrutar de los beneficios que aporta la protección del medio ambiente [porque] derechos e instituciones ambientales han contribuido a contener —y en algunos casos revertir— la degradación del medio ambiente y a lograr numerosos beneficios en materia de salud pública, desarrollo económico y social y derechos humanos, que se derivan de la protección del medio ambiente. (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2019, p. 2)

Esta priorización política de la protección jurídica del ambiente tiene en nuestra región varios antecedentes relevantes. Uno de estos es cuando, ya en el año 1971, los ministros de Salud del Area Andina (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela), ante los significativos efectos de la contaminación ambiental en la salud, demandaron que los países establecieran políticas ambientales. Y luego, en 1973, también en la II Reunión de Ministros de Salud del Área Andina, exigieron "que se creen o refuercen las instituciones nacionales destinadas a la preservación de la calidad del medio ambiente" (p. 1).

En respuesta a estas y otras necesidades ambientales, algunos países crearon organismos ambientales adscritos a los sectores de salud pública. También se crearon organismos dedicados a la gestión de áreas naturales protegidas. Otros decidieron crear ministerios de ambiente o entidades de coordinación de la gestión ambiental. Venezuela fue primer país de América Latina y el Caribe en crear un Ministerio de Ambiente en el año 1976.

Junto con esos importantes esfuerzos institucionales iniciales, también debemos destacar el esfuerzo pionero del primer curso de derecho ambiental en nuestra región, a cargo de Rafael Valenzuela Fuenzalida, en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, en el primer semestre académico del año 1975, bajo la denominación "Derecho del Entorno". Vale mucho destacar las palabras del maestro Rafael Valenzuela:

> Sin legisladores, agentes públicos, jueces y abogados conscientes de su responsabilidad histórica frente al entorno humano, y capaces de dictar las reglas de derecho reclamadas por la emergencia ecológica, de aplicarlas con energía, de resolver con perspectiva adecuada los conflictos sometidos a su decisión y de entregarse con entusiasmo a la defensa de las prerrogativas amparadas por su contenido normativo, sólo puede existir un remedo de contribución del derecho a la causa ecológica, desposeído de toda trascendencia ambiental significativa […]. Hasta el momento ha sido usual que parte, al menos, de los tópicos pertenecientes al Derecho del Entorno hayan tenido cabida en los programas de estudio de las Escuelas de Derecho integrados a asignaturas como Derecho Agrario, Derecho Público Económico o Derecho Sanitario. Pero esta modalidad ha reconocido muy señaladas limitaciones. (p. 233)

Desde ese momento las principales facultades de derecho crearon cursos de derecho ambiental en todos los países de la región, así como también programas de posgrado y especialización jurídica ambiental. Básicamente, esta evolución responde a los crecientes requerimientos de los países de mejorar sus capacidades tanto para construir su regulación frente a sus propios desafíos ambientales como para contribuir a la adecuada aplicación de la regulación ambiental.

A modo de ejemplo, en el caso del Perú, en la Pontificia Universidad Católica del Perú, el primer curso de Derecho Ambiental se dictó en la Facultad de Geografía, en el año 1990, poco antes de la promulgación del Código de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, y el primer curso de Derecho Ambiental en la Facultad de Derecho empezó en el año 1992. El Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental se creó en el año 2005.

Junto con estas iniciativas académicas, se desplegaron diversas iniciativas formales y no formales de formación y capacitación jurídico-ambiental. Múltiples esfuerzos de ONG y de organizaciones sociales y empresariales estuvieron dirigidos a generar las capacidades necesarias para los crecientes desafíos de la gestión ambiental, así como para mejorar las condiciones de la participación ciudadana ambiental. A nivel regional, el Programa de

Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) organizó importantes cursos sobre derecho ambiental desde el año 2004.

Todos estos esfuerzos aportan en la atención de una cuestión central para cualquier tipo de sistema de gestión ambiental: los recursos humanos (no solo especializados en asuntos jurídicos), que son quienes hacen todo. Obviamente, también son indispensables las políticas claras y, sobre todo, el financiamiento suficiente, pero sin liderazgos con sólidos conocimientos en materia ambiental será inviable cualquier propósito de sostenibilidad ambiental o de desarrollo sostenible.

La formación y la capacitación desplegada por las clínicas jurídicas ambientales se inserta en este proceso y agrega dos componentes importantes a los propósitos típicos de los cursos de derecho ambiental: (i) el aprendizaje del derecho ambiental, a través de la interacción con la realidad del funcionamiento de la gestión ambiental, y (ii) el aporte a la solución de casos reales de interés público, a través de las acciones jurídicas de prevención o recuperación de derechos ambientales o también con propuestas para mejorar las normas o el desempeño ambiental.

Son varias las clínicas jurídicas ambientales creadas en nuestra región. A modo de referencia, tenemos los siguientes casos: la Universidad del Rosario, Colombia, en cuya Facultad de Jurisprudencia se fundó la Clínica Jurídica Ambiental en el año 1999. En la Universidad de los Andes, Colombia, se creó en el año 2015. En el caso de la Universidad de Chile, se incluyó a la Clínica Jurídica Ambiental en el año 2003 como parte de la malla de la carrera de Derecho. En Brasil tenemos, por ejemplo, a la Clínica de Desarrollo Sostenible de la Escuela de Derecho de São Paulo de la Fundação Getulio Vargas, fundada en el año 2009. En la Universidad del Estado de Amazonas, Brasil (Manaos), la Clínica Jurídica Ambiental se creó en el año 2010. La Universidad Federal de Pará creó la Clínica de Derechos Humanos en la Amazonía, también dedicada a atender las cuestiones ambientales, en el año 2011.

En el Perú, la primera Clínica Jurídica Ambiental fue creada en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y empezó a funcionar en el año 2009. La Universidad Nacional Mayor de San Marcos creó, en el año 2013, la Clínica de Litigio Estructural, que incluye los asuntos ambientales. En la Universidad Científica del Sur empezó a funcionar la Clínica Jurídica Ambiental en el año 2019. En la

Universidad del Pacífico, la Clínica Jurídica de Gestión Ambiental en la Facultad de Derecho empezó en el año 2020. En la Amazonía peruana, ya está funcionando desde el año 2020 la Clínica Jurídica Ambiental de la Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas. Además, varias facultades de derecho han expresado su compromiso de crear clínicas jurídicas ambientales, tales como la Universidad Nacional de la Amazonia de Loreto y la Universidad Nacional de San Martín. También hay interés de crear clínicas jurídicas ambientales en la Universidad Nacional de San Antonio Abad del Cusco, la Universidad Andina de Cusco y la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa.

En los años de funcionamiento de las clínicas jurídicas ambientales en nuestra región, los y las estudiantes, con orientación de los docentes, han impulsado importantes estrategias jurídicas ambientales, demostrando así que no basta con saber de derecho ambiental, sino que también es necesario hacer cambios en la realidad para proteger y recuperar derechos ambientales.

Estas acciones han permitido fomentar un desarrollo más comprensivo de los derechos ambientales e incentivar y democratizar los mecanismos de acceso a la información ambiental y a la justicia ambiental, así como el proceso de toma de decisiones.

Son múltiples las materias abordadas por las clínicas jurídicas ambientales, tanto en los ámbitos de acción nacional como regional. Todos los semestres académicos, las clínicas jurídicas ambientales intervienen en casos reales a través de, por ejemplo, aportes con informes legales para mejorar el marco normativo ante vacíos regulatorios identificados en casos reales o para mejorar o cuestionar proyectos de normas legales que están siendo debatidos en el Congreso de la República, el Poder Ejecutivo o en algún gobierno subnacional, o con acciones administrativas, judiciales o con petitorios en casos reales de interés público.

En este proceso de análisis y acción en los casos de interés público, los y las docentes y estudiantes de las clínicas jurídicas ambientales demuestran no solo compromiso de servicio a la comunidad, sino también un trabajo de formación académica que requiere ser cuidadoso y responsable para mejorar el desempeño ambiental de los diversos actores involucrados en los casos.

Son muy diversas las materias trabajadas por las clínicas jurídicas ambientales, en cuya selección influye, sin duda, el contexto nacional y local donde se desarrollan las actividades académicas. Podemos encontrar casos sobre, por ejemplo, (i) tráfico ilegal de flora y fauna, (ii) contaminación ambiental, (iii) protección de fuentes de agua y cuencas hidrográficas, (iv) cambios ilegales de uso de tierras, (v) deforestación, (vi) afectación de áreas naturales protegidas, (vii) derechos de comunidades nativas y pueblos indígenas, (viii) cambio climático, (ix) incumplimiento de requisitos y estándares ambientales en proyectos de inversión, (x) protección de defensores ambientales, (xi) impuestos ambientales, (xii) fiscalización ambiental, (xiii) problemas de habitabilidad ambiental urbana y (xiv) acceso a información ambiental, participación y justicia ambiental, entre otros.

Un reportaje reciente de Mongabay Latam, titulado "Clínicas jurídicas ambientales: así luchan universidades latinoamericanas por derechos colectivos y la naturaleza", da cuenta de la diversidad e importancia de las acciones efectuadas por las clínicas jurídicas ambientales en nuestra región (Sierra, 2019).

En todos estos casos las clínicas jurídicas ambientales desarrollan y aplican estrategias legales para asegurar al cumplimiento de la regulación ambiental, así como para su mejoramiento. Estas acciones legales buscan contribuir a que las actividades humanas, las políticas públicas y los proyectos inversión integren, de manera efectiva, el derecho fundamental que tiene la sociedad a gozar a un ambiente sano y sostenible, cumpliendo y mejorando la regulación vinculada con la protección ambiental.

2. La Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales y el Acuerdo de Escazú

Con base en los esfuerzos comunes desplegados por las clínicas jurídicas ambientales en nuestra región y las importantes necesidades y oportunidades de intercambio y cooperación académica, un conjunto de docentes decidimos impulsar la formación de una Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales.

Esto se concretó en el año 2019, en el marco de la reunión de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas, realizada en la sede de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Esta red agrupa a las clínicas jurídicas sobre diversas materias que vienen operando en

nuestra región. El funcionamiento de esta red permite facilitar el intercambio de enfoques y metodologías de enseñanza, así como metodologías y experiencias de las acciones de interés público impulsadas por profesores y estudiantes en sus respectivas clínicas jurídicas.

Con el mismo propósito y en marco de la mencionada red, pero enfocados en la cuestión ambiental, el 10 de agosto del 2019, luego de varios meses de diálogo, aprobamos la *Declaración de creación de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales*, en el I Encuentro de Clínicas Jurídicas Ambientales. El texto de la importante declaración es el siguiente:

DECLARACIÓN DE CREACIÓN DE LA ALIANZA DE CLÍNICAS JURÍDICAS AMBIENTALES

RED LATINOAMERICANA DE CLÍNICAS JURÍDICAS

Lima, 10 de agosto de 2019.

Las Clínicas Jurídicas y Facultades de Derecho reunidas en el I Encuentro de Clínicas Jurídicas Ambientales realizado en Lima, Perú, entre los días 8 al 10 de agosto del 2019, acuerdan crear la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales, en el marco de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas.

En el I Encuentro de Clínicas Jurídicas Ambientales, participaron las Clínicas Jurídicas Ambientales de las siguientes Universidades: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico (Perú), Universidad Científica del Sur (Perú), Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Universidad del Rosario (Colombia), Universidad de los Andes (Colombia), Universidad Federal do Pará (Brasil), Escola de Direito de São Paulo da Fundacão Getulio Vargas–FGV (Brasil); Universidade do Estado do Amazonas (Brasil), y Universidad de Chile. Además, participaron Decanos o Autoridades de Facultades de Derecho que han decidido crear Clínicas Jurídicas Ambientales de las siguientes Universidades: Universidad Nacional de la Amazonia Peruana, Universidad Nacional de San Martín (Perú), Universidad Científica del Perú, Universidad Andina del Cusco (Perú), Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (Perú), Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza (Perú), y la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ PERÚ). También se contó

con la presencia, en calidad de participantes observadores, a la Universidad de Florida (Centro de Estudios Latinoamericanos y Red de Defensores de Derechos Indígenas y Socioambientales) y al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente) de América Latina y El Caribe.

Destacando el aporte de las Clínicas Jurídicas Ambientales en la formación integral de las capacidades profesionales de los y las estudiantes de derecho, así como el valor de las acciones de interés público que han efectuado para la defensa de la protección de los derechos humanos afectados por causa de la degradación del ambiente, para la contribución de la sostenibilidad ambiental de las actividades humanas y proyectos de inversión y desarrollo, así como para mejorar el cumplimiento de las regulaciones ambientales internacionales, nacionales y locales.

Valorando el aporte de las Clínicas Jurídicas Ambientales en el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible nº 16 que promueve sociedades justas, pacificas e inclusivas y la defensa del Estado de Derecho Ambiental.

Considerando la crítica situación ambiental, la emergencia climática, el grave deterioro de la biodiversidad de nuestros países, en particular de la Amazonía, así como las oportunidades existentes para contribuir de forma colectiva a la construcción de escenarios deseables de desarrollo sostenible;

Reconociendo que el derecho a un ambiente sano, seguro, limpio y ecológicamente equilibrado es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad, constituyendo un interés superior y universal, que se debe tanto a las generaciones presentes como futuras; y, además que, en la dimensión individual de este derecho, su vulneración puede tener impactos sobre las personas y los grupos humanos debido a su conectividad con otros derechos, tales como el derecho a la vida, la salud, la integridad personal, entre otros.

Reconociendo la situación de especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas y tribales en la relación con sus derechos colectivos como el derecho a la tierra y el aprovechamiento de los recursos naturales, para el desarrollo de una vida digna.

> *Reconociendo* que las afectaciones ambientales generan, potencialmente, conflictos socio-ambientales que se pueden prevenir.
>
> *Reconociendo* que el derecho a la participación pública, acceso a la justicia y la información son derechos humanos esenciales para el goce y ejercicio del derecho al medio ambiente.
>
> *Reconociendo* que la adopción del texto del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Acuerdo de Escazú, constituye el más reciente e importante esfuerzo de impulso y contribución al Estado de Derecho Ambiental y de democracia ambiental en nuestra región; el que requerirá de la formación de nuevas capacidades, y que requiere el compromiso de los Estados para su firma, ratificación y entrada en vigencia.
>
> *Nosotros*, los abajo firmantes, declaramos nuestro compromiso de impulsar y seguir fortaleciendo colectivamente la educación legal clínica ambiental y manifestamos.
>
> *Primero:* Crear la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales en el marco de la Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas.
>
> *Segundo:* Impulsar los procesos de creación de nuevas Clínicas Jurídicas Ambientales, las cuales podrán adherirse a nuestra Alianza, así como el desarrollo de mecanismos de intercambio de información, experiencias, acciones de investigación y de litigios estratégicos, así como la sistematización y publicación de los aportes pedagógicos y sociales de las Clínicas Jurídicas Ambientales.
>
> *Tercero:* Impulsar la formación en Derecho Ambiental en nuestras facultades de derecho.
>
> Esta Declaración se firma en la sede de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el 10 de agosto del 2019, en el marco del I Congreso Regional de Clínicas Jurídicas. (Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales, 2019a).

Como parte de sus acciones, la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales se pronunció acerca del Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe, instando a los países de la

región a firmarlo y ratificarlo para lograr su pronta entrada en vigor. Esta declaración fue enviada a la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su condición de Secretaría Técnica del Acuerdo de Escazú, para su comunicación a los países de la región (Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales, 2019b).

En esta declaración señalamos que los trabajos de las clínicas jurídicas ambientales están directamente vinculados con el objetivo de facilitar la efectiva implementación de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales consagrados desde 1992 en el Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro, contribuyendo así a garantizar el derecho al ambiente sano y el desarrollo sostenible de las generaciones presentes y futuras.

Además, destacamos que así como los esfuerzos de las clínicas jurídicas ambientales expresan la visión y las acciones propias de nuestra región latinoamericana, el Acuerdo de Escazú adoptado por los países de América Latina y el Caribe en marzo de 2018 es un histórico tratado internacional que crea estándares de implementación de estos derechos de acceso en asuntos ambientales y que se constituye en el primer acuerdo multilateral ambiental de la región.

Es decir, el Acuerdo de Escazú ofrece oportunidades muy importantes para el desarrollo de la democracia ambiental y el Estado de derecho ambiental, así como para el desarrollo de las capacidades jurídicas ambientales, en tanto incluye aspectos innovadores sobre, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de capacidades de los Estados y de la cooperación entre los países latinoamericanos y caribeños para la construcción de sociedades democráticas, el diálogo y la resolución pacífica de conflictos, en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.

Actualmente, una de las actividades que está ejecutando la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales está precisamente vinculada con uno de los aspectos centrales del Acuerdo de Escazú: las y los defensores de derechos humanos en materia ambiental.

Se ha acordado realizar un trabajo conjunto para analizar y caracterizar la situación nacional de los defensores y defensoras ambientales y, además, para formular las recomendaciones para fortalecer las políticas públicas

y el marco institucional y legal, así como las medidas de promoción y protección de los defensores y defensoras ambientales.

Las clínicas jurídicas ambientales elaborarán informes nacionales. En este esfuerzo participan las siguientes clínicas integrantes de la Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales: Brasil: Universidade do Estado do Amazonas, Fundação Getulio Vargas (FGV); Colombia: Universidad del Rosario y Universidad de los Andes; Chile: Universidad de Chile; y Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Conclusiones

Esperamos contribuir así al esfuerzo regional de protección de los defensores ambientales, cuya característica común es la acción enfocada en la defensa y la protección del medio ambiente, en la medida que un ambiente degradado y contaminado impide el pleno goce y disfrute de otros derechos conexos tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho al agua y el derecho a la alimentación.

Además de ello, los y las defensores ambientales, por lo general, se encuentran bajo condiciones de vulnerabilidad y, por su parte, el Estado enfrenta dificultades para hacer cumplir el marco jurídico ambiental, lo que se traduce en sobreexplotación de los recursos naturales, degradación y destrucción de ecosistemas, contaminación de las fuentes naturales de agua y reducción de la flora y la fauna silvestres, necesarias para la subsistencia de las poblaciones locales. La situación especial que los defensores ambientales enfrentan amerita el dictado de medidas eficaces, tanto en la escena internacional como nacional, para garantizar su protección.

Con esta acción las clínicas jurídicas ambientales refuerzan sus propósitos no solo de formación de mayores capacidades profesionales en derecho ambiental, sino que también se vinculan con la necesidad de acompañar y fortalecer las acciones de la ciudadanía ambiental en defensa de los derechos humanos ambientales. Todo ello es, sin duda, un desafío y una oportunidad muy importante para construir y fortalecer alianzas en y desde la región para impulsar salidas correctas frente a la crisis ambiental y climática.

Referencias

Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales (2019a, agosto 9) *Declaración de creación de la Alianza de las Clínicas Jurídicas Ambientales*. http://facultad.pucp.edu.pe/derecho/noticias/imforme-i-encuentro-clinicas-juridicas-ambientales-marco-la-red-latinoamericana-clinicas-juridicas/

Alianza de Clínicas Jurídicas Ambientales (2019b). *Declaración pública sobre el Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe*. https://www.cepal.org/es/notas/alianza-clinicas-juridicas-ambientales-emite-declaracion-publica-acuerdo-escazu

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019). *Evaluación Mundial sobre el Estado de Derecho Ambiental*. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27376/ERL_ES_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y

II Reunión de Ministros de Salud del Área Andina (1973). *Saneamiento Ambiental*. http://www.orasconhu.org/documentos/REMSAA-II-12.pdf

Sierra, I. (2019, noviembre 20). Clínicas jurídicas ambientales: así luchan universidades latinoamericanas por derechos colectivos y la naturaleza. *Mongabay Latam*. https://es.mongabay.com/2019/11/clinicas-juridicas-ambientales-latinoamerica/

Valenzuela Fuenzalida, R. (S. f.) *El derecho del entorno y su enseñanza*. http://www.rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/13/8

Capítulo XIV
Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible

Patricia Madrigal Cordero*

Introducción

Uno de los elementos que han caracterizado el movimiento ambiental a nivel global ha sido sin duda la participación de la sociedad civil. Esta participación ha tenido una influencia en el desarrollo del derecho internacional ambiental, que ha debido aceptar que, además de los Estados reconocidos como los actores principales en la elaboración y la adopción de los instrumentos internacionales, existen numerosas organizaciones no gubernamentales que han sido capaces de establecer redes, de recopilar y analizar información, de llamar la atención sobre ciertos temas relevantes y que se han convertido en un movimiento global (Hunter et al., 2007, p. 422; Martín Mateo, 1991, p. 155).

La preocupación ambiental a nivel global es en realidad un fenómeno reciente que no llega a los cincuenta años; no obstante, en las últimas dos décadas la sociedad civil y los movimientos sociales han adquirido cada

* Viceministra de Ambiente de la República de Costa Rica 2014-2018 y negociadora del Acuerdo de Escazú. Abogada, especialista en Derecho Internacional Público de la Universidad de Costa Rica; estudios de doctorado en Derecho Ambiental de la Universidad de Alicante, España; docente y miembro de organizaciones no gubernamentales; especialista en Derechos Humanos y Ambiente. pmadrigalcordero@gmail.com

vez mayor relevancia para avanzar en la transición hacia la sostenibilidad (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [uicn], 2008, p. 81). La sociedad civil se ha convertido en un actor que incide en temas públicos (Valencia Agudelo, 2012).

Cuando se definieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods), se incluyeron 169 metas, procurando un abordaje integral de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente. Esta ambiciosa agenda tiene además cinco grandes ejes transformativos y el quinto de ellos, las alianzas, aspira a forjar una nueva alianza mundial de solidaridad, cooperación y responsabilidad mutua que incluya a todos los Estados, pero también a otros actores claves del desarrollo.

Este capítulo procura analizar el proceso de proposición, elaboración, negociación y adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el Acuerdo de Escazú, como un ejemplo de alianzas entre los Gobiernos y la sociedad civil para el fortalecimiento de la democracia ambiental y el desarrollo sostenible. Alianzas que se identifican como un cambio transformativo que promueve, a la vez, el cumplimiento de los ods.

Según los informes que miden los avances en el cumplimiento de la Agenda 2030, estos son limitados. Una de las razones se encuentra en el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2019, p. 57) que identifica que la ayuda oficial al desarrollo (aod) ha caído en un 2,7% desde el 2017 y la bilateral ha caído en un 3% y afirma que "los países donantes no están cumpliendo con su compromiso de impulsar las finanzas para el desarrollo, lo que anula los esfuerzos por alcanzar los objetivos a nivel mundial". Es de esperar que esta situación sea todavía más crítica después de la pandemia de covid-19.

En otra publicación de onu Medio Ambiente y cepei (2018), se analizan las tendencias para avanzar en la integración de la dimensión ambiental en el desarrollo sostenible y se destacan buenas prácticas en América Latina y el Caribe para la implementación de la Agenda 2030, enfatizando el Acuerdo de Escazú, que en palabras de Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), constituye un magnífico ejemplo de cómo equilibrar las tres

dimensiones del desarrollo sostenible. Agrega que el Acuerdo asegura la participación del público en todas las decisiones que lo afectan y establece una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad. El artículo 1 establece el objetivo del Acuerdo de Escazú de la siguiente manera:

> El objetivo de presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. (CEPAL, 2020)

Diferentes autores de la región han considerado que la Agenda 2030 podrá cumplirse en tanto se incluyan acciones para el ejercicio de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales (en adelante, derechos de acceso), estableciendo el diálogo, informando sobre su contenido y promoviendo ese esfuerzo coordinado (Barragán et al., 2020).

Este instrumento internacional ha sido reconocido como el más importante de los últimos 20 años, el primero de naturaleza vinculante para América Latina y el Caribe en asuntos ambientales y también el primero en reconocer la relación entre derechos humanos y ambiente. Entró en vigor el 22 de abril de 2021.

El proceso de su elaboración y adopción constituye un ejemplo y una buena práctica sobre lo que establece el eje de *alianzas* de la Agenda 2030, que ha permitido el trabajo constructivo entre la sociedad civil (el "público", como se le denominó en el proceso) y los Gobiernos de la región, fortaleciendo los espacios de la democracia ambiental y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

1. Los derechos de acceso

Estos tres derechos: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, son conocidos comúnmente

como los derechos de acceso y fueron reconocidos en la Declaración de Río en 1992, de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, por medio del Principio 10.

Con fines explicativos, se entiende que los derechos ambientales se pueden dividir en dos categorías: los derechos sustantivos y los derechos de procedimiento (Consejo de Derechos Humanos, 2018).

Los derechos sustantivos son aquellos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad) y los derechos de procedimiento son aquellos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo).

Cuando se convocó la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en el 2012, con el objetivo de evaluar los avances realizados en 20 años, se llegó a la conclusión de que, a pesar de los logros alcanzados, persistían desafíos para el desarrollo sustantivo en el cumplimiento del Principio 10 (CEPAL, 2012).

Es así como 10 países de la región firmaron lo que se llamó la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 para iniciar un proceso que identificara la viabilidad de un instrumento regional, con el apoyo de la CEPAL[1].

2. Los derechos de acceso son el corazón de la democracia ambiental

Durante las últimas décadas se han abierto espacios de reflexión sobre la calidad de la democracia. Como se mencionó, el ímpetu de la participación de nuevos actores sociales y de los conflictos socioambientales plantean reflexiones sobre la efectividad de las políticas ambientales y se considera que la apertura de espacios de participación permite una

[1] La CEPAL (2021) mantiene en su página web la información relacionada con todo el proceso del Acuerdo de Escazú. Igualmente ha establecido un Observatorio del Principio 10, que incluye leyes, políticas, jurisprudencia y tratados que garantizan que los derechos de las personas a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río, sean aplicados cabalmente.

mayor legitimidad, efectividad y credibilidad de estas políticas (Alfie Cohen, 2013).

Estas reflexiones sobre la democracia ambiental refieren a una gobernanza ambiental que permita una mayor rendición de cuentas de los Gobiernos, aportando legitimidad y fortaleciendo los niveles de transparencia. Todos estos elementos son importantes para la ciudadanía en general. El mayor reto en la región es el de la inclusión y la consideración de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, que es uno de los ejes transversales de protección en el Acuerdo de Escazú.

Como plantea Alfie Cohen, la gobernanza se convierte en la piedra angular para repensar la democracia, la participación social y la inclusión.

Los tres pilares del Acuerdo de Escazú constituyen las bases fundamentales de una democracia ambiental, son interdependientes y deben interpretarse de una forma integral y equilibrada.

Así, el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública para lograr el desarrollo sostenible y la protección ambiental. La obligación de transparencia activa, para suministrar información completa, comprensible y accesible, es uno de los elementos de prevención de conflictos socioambientales y de formación de una ciudadanía activa, necesaria para la democracia ambiental.

La participación en el proceso de toma de decisiones mejora la eficiencia y la credibilidad en el sector público. En momentos en que enfrentamos una situación financiera crítica en el mundo y los recursos son cada vez más escasos, son indispensables las alianzas público-privadas y el trabajo conjunto con los diferentes sectores de la sociedad en marcos de transparencia y colaboración.

El tercer pilar, el acceso la justicia, es la posibilidad de recurrir a instancias judiciales o administrativas para corregir las omisiones o actuaciones ilegales del sector público o privado. Garantizar la justicia ambiental debe establecer un equilibrio entre la integridad ecológica, la eficiencia económica y la equidad social, con la garantía del debido proceso y como una forma de impugnar aquellos actos que no hayan garantizado los derechos de acceso a la información y a la participación pública.

El proceso del Acuerdo de Escazú, desde la declaración suscrita por los países en Río+20 en el 2012 hasta su adopción en el 2018, es un ejemplo de que la alianza y el trabajo conjunto entre los Gobiernos y la

sociedad civil puede sentar las bases para el fortalecimiento de la democracia ambiental y el desarrollo sostenible.

3. Antecedentes del Acuerdo de Escazú: el trabajo conjunto entre los Gobiernos de América Latina y el Caribe y la sociedad civil

Los antecedentes de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10, suscrita en el año 2012, se remontan a principios de los años 2000, en un proceso que viene principalmente de la sociedad civil organizada que se contacta con sus respectivos Gobiernos. En este sentido, tal y como explica Valencia Agudelo (2012), conseguir que un tema sea priorizado por los tomadores de decisiones es el reto político de todos los actores, y posicionar el cumplimiento del Principio 10 en América Latina y el Caribe logró el paso necesario para incidir en un proceso de elaboración de un instrumento internacional.

La organización de la sociedad civil, en aquel momento, se dio en el marco principalmente de la Iniciativa de Acceso (The Access Initiative [TAI]), una red global de organizaciones de la sociedad civil y personas que trabajan el tema de derechos de acceso con el objetivo de que los ciudadanos tengan el derecho y la capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sostienen a sus comunidades, con un capítulo regional muy activo en estos temas[2]. El Instituto de los Recursos Mundiales (World Resources Institute) ejerce las labores de Secretaría de esta red a nivel global. A principios del 2000, se realizaron investigaciones sobre la aplicación del Principio 10 y se identificaron los avances y los vacíos sobre la aplicación y el cumplimiento de los derechos de acceso (CEPAL, 2018a, p. 39; FUNPADEM et al., 2005; FUNPADEM, 2009).

En cada país se promovió una campaña para plantear tres demandas o solicitudes, conocida como las 3D, que se derivaron de las investigaciones mencionadas. Una de estas demandas, que fue planteada a todos los países de la región, se refería a iniciar un proceso de consulta sobre

---

[2] Iniciativa de Acceso: esta red abarca más de 250 organizaciones en más de 50 países (The Access Initiative, 2021). Véase también: Latin American and Caribbean Countries–LAC P10 (2021), sitio establecido para respaldar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.

la posibilidad, relevancia y oportunidad de crear y poner en marcha un instrumento para la aplicación y desarrollo del Principio 10 de la Declaración de Río, con el objetivo de avanzar hacia el desarrollo sostenible y la democracia ambiental (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales [DAR], 2019; Iniciativa de Acceso, 2011, p. 9).

Previamente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20, se promovió un proceso de discusión sobre las posibilidades de desarrollar un convenio global o convenios regionales para desarrollar el Principio 10 de la Declaración de Río. En dicha oportunidad, solamente América Latina y el Caribe logró avanzar en esta iniciativa.

Entre los argumentos que se plantearon para avanzar en la construcción de un convenio regional destaca la posibilidad de lograr una participación sustantiva de todos los países, a nivel gubernamental y no gubernamental, en el desarrollo y la redacción del texto del instrumento desde el principio, considerando las particularidades de cada región. Se señalaba también que el proceso implicaría un aprendizaje y el desarrollo de sinergias para el uso más efectivo de los recursos humanos y financieros necesarios.

Es así como, con el liderazgo del Gobierno de Chile y el impulso y apoyo de la sociedad civil, 10 Gobiernos de América Latina y el Caribe suscribieron en el marco de Río+20 la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe[3]. Al menos 20 organizaciones no gubernamentales de la región establecieron comunicación con sus Gobiernos y ofrecieron espacios de apoyo y colaboración para cumplir con el objetivo.

4. La participación del público en la elaboración de un instrumento internacional

En noviembre del 2012 el Gobierno de Chile y la CEPAL, como Secretaría Técnica del proceso, organizaron la Primera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración

---

[3] Los Gobiernos que suscribieron la Declaración en Río+20 fueron: Ecuador, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Durante el proceso que llevó a la adopción del Acuerdo de Escazú se sumaron 14 países más.

sobre la Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe, que tuvo como objetivo conocer la situación de los derechos de acceso en la región y sostener un diálogo inicial. En esta reunión se aprobó una hoja de ruta a fin de iniciar un proceso destinado a fortalecer el diálogo y la cooperación regional y contar con un instrumento regional en materia de derechos de acceso. En la reunión se nombró asimismo una Mesa Directiva integrada por Chile, República Dominicana y México para coordinar el proceso. Desde esta primera reunión formal, miembros de la Iniciativa de Acceso América Latina y el Caribe y otras organizaciones de la sociedad civil participaron en calidad de expertos.

En la hoja de ruta (CEPAL, 2013a) se plantearon como objetivos, entre otros, promover la realización de actividades dirigidas tanto a la sociedad civil como al sector público para contribuir con la aplicación efectiva de los derechos de acceso y organizar y poner en marcha un proceso incluyente que permitiera la contribución significativa de todos los sectores involucrados en la construcción del instrumento regional.

En el punto 2 se reafirmó la importancia de la participación y las contribuciones de la sociedad civil en el proceso. Para implementar la hoja de ruta se acordó elaborar un plan de acción y un informe sobre la situación de los derechos de acceso en los países para la identificación de sus necesidades, en consulta con estos y las contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Para la Segunda Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios, celebrada en Guadalajara, México, el 16 y 17 de abril del 2013, doce organizaciones socias de la Iniciativa de Acceso América Latina y el Caribe y otras organizaciones aliadas presentaron sus propuestas y comentarios al primer borrador del Plan de Acción. Durante la sesión inaugural se le dio la palabra en la Mesa Principal a una representante de la red de organizaciones que estaban apoyando el proceso, tal y como se hiciera en la primera reunión. Esta práctica se mantuvo a lo largo del proceso.

La revisión del borrador del Plan de Acción se discutió con los delegados de los países signatarios y dos expertos de la sociedad civil invitados a integrar el grupo de contacto. Los delegados de los países signatarios aprobaron por aclamación el Plan de Acción hasta el 2014 para la implementación de la Declaración del Principio 10.

El Plan de Acción estableció en el punto IV las modalidades de participación del público interesado. La definición de público establecida fue: cualquier persona natural o jurídica u organizada en formas comunitarias, estableciendo su derecho a participar de las reuniones de grupos de trabajo y de la Mesa Directiva, procurando un proceso abierto a menos de que en circunstancias excepcionales se sostuvieran ciertas sesiones cerradas, explicando las razones de ello.

Se estableció también un mecanismo público regional para que los interesados pudieran inscribirse en el sitio web de la CEPAL. Este mecanismo pretendía mantener informados a los interesados para promover su vinculación.

Las modalidades de participación preveían tres niveles: presencial, informativa y participativa. Esta última fue la característica más innovadora del proceso al permitir que el público pudiera pedir la palabra, en términos similares a los delegados de Gobierno o representantes de organismos internacionales. Se estableció también la posibilidad de que uno o dos representantes del público participara en las reuniones preparatorias de la Mesa Directiva.

Durante la Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10, celebrada en Santiago de Chile, del 4 a 6 de noviembre de 2014, se adopta la Decisión de Santiago, en donde en el punto 2 se acuerda "dar inicio a la negociación del instrumento regional sobre acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales".

En la fase de negociación se establece una Mesa Directiva, integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes, y Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Se crea un comité de negociación de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe, con la significativa participación del público de acuerdo con las disposiciones y modalidades contenidas en el Plan de Acción aprobado en Guadalajara (México) y en el cual los países no signatarios podrán participar en calidad de observadores.

En el punto 6, se invita al público a designar, en un plazo no superior a dos meses desde la adopción de esta decisión, a dos representantes para sostener un diálogo continuo con la Mesa Directiva. En el punto 12 se invita tanto a los países signatarios y no signatarios como al público

interesado a continuar realizando actividades y consultas a nivel nacional, a fin de contribuir sustantivamente al proceso de negociación del instrumento regional. Igualmente se hace un llamado a las organizaciones de cooperación internacional para que apoyen el proceso y se continúen las actividades para el fortalecimiento de capacidades y de cooperación.

Es así como, con la información de las personas inscritas en el Mecanismo Público Regional y en un proceso abierto para la votación en forma virtual, se eligieron dos representantes del público y cuatro alternos, en una elección realizada el 10 y 11 de marzo del 2015[4].

5. La revisión de las modalidades de participación del público

Las modalidades de participación aprobadas en Guadalajara en el 2013 se mantuvieron inalteradas hasta la Tercera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional celebrada en abril del 2016 en Montevideo. En dicha reunión se aprobaron las modalidades de participación del público en el Comité de Negociación, modalidades que se construyeron a partir de las prácticas ya adoptadas en la fase preparatoria para facilitar su aplicación en la nueva etapa, ya de negociación propiamente.

Cabe destacar que después de cuatro años de haberse iniciado el proceso, la participación del público se destacaba no solo por ser activa, sino también significativa. Aunque la sociedad civil tenía voz, pero no voto, el nivel de organización y la participación de al menos 30 organizaciones con diferentes niveles de experiencia en derechos humanos, medio ambiente, género, educación ambiental y negociación internacional permitió que el nivel de incidencia fuera significativo y lograron que sus propuestas fueran adoptadas formalmente por los Estados para consideración del Comité de Negociación (DAR, 2019, p. 30). El número de organizaciones de la sociedad civil de la región de América Latina y el Caribe que se unieron al proceso aumentaba cada día, según podía constatarse en el

---

[4] Se eligieron como representantes titulares a Andrea Sanhueza de Chile y Danielle Andrade de Jamaica, y cuatro representantes alternos: Tomás Severino de México, Andrés Napoli de Argentina, Natalia Gómez de Colombia y Karetta Crooks de Santa Lucía, quienes se mantienen hasta la fecha como representantes según los acuerdos de la IX reunión del Comité de Negociación celebrada en Costa Rica en donde se establece en el punto 3 aplicar, *mutatis mutandis*, las Modalidades de Participación del Público en el Comité de Negociación (LC/L.4163) hasta la primera Conferencia de las Partes (CEPAL, 2018b).

Mecanismo Público Regional. Asimismo, todas las sesiones del Comité de Negociación se transmitían por *streaming*, por lo que el seguimiento de las mismas fue en aumento.

De igual forma, en cada uno de los países se organizaron actividades de divulgación, publicaciones y estudios relacionados con los derechos de acceso. Hubo acercamientos entre representantes del público y Gobiernos en el ámbito nacional para analizar las posiciones de los temas a abordar en cada una de las reuniones, tanto en la fase preparatoria (período del 2012 al 2014) como durante la negociación (2014 al 2018).

En las Modalidades de Participación del Público acordadas en la Tercera Reunión del Comité de Negociación, algunos países de la región propusieron la siguiente aclaración:

> La promoción de una participación amplia y diversificada del público encuentra fundamento en el objetivo último de este proceso regional. La aplicación de estas modalidades de participación es exclusiva para el curso de esta negociación *y no sienta precedente para otros procesos o negociaciones regionales o internacionales*. (Las cursivas son nuestras)

No obstante, la participación significativa del público en el proceso de elaboración y adopción del Acuerdo de Escazú es sin duda alguna un hito en los procesos de negociación del derecho internacional público. La existencia del Mecanismo Público Regional, el nombramiento de representantes, la participación de expertos, los documentos propositivos, la realización de eventos paralelos, los informes de avance y muchas otras actividades realizadas han dejado su impronta indeleble; es difícil imaginar que no siente un precedente en otros procesos. La significativa participación del público en la construcción del Acuerdo de Escazú, así como el establecimiento de diálogos y alianzas entre la sociedad civil y los Gobiernos para dotar a América Latina y el Caribe de un estándar viable y progresista, es sin duda una de las características más importantes de este proceso regional.

Las Modalidades de Participación del Público en el Comité de Negociación abordaban también las propuestas presentadas por el público. Estas propuestas se vieron beneficiadas por el hecho de que, desde el inicio del

proceso, todos los documentos de las reuniones fueron puestos a disposición pública, tanto para los Gobiernos como para el público en general, con debida antelación en la página web de la CEPAL. Esto permitió al público prepararse adecuadamente para cada ronda de negociación. Cabe hacer notar que, según se estableciera en las Modalidades de Participación del Comité de Negociación, las propuestas de texto del público solo eran incorporadas en el documento de negociación en la medida que un país las hiciera suyas:

> […] el público de la región podrá presentar propuestas de texto por escrito durante la negociación, las que serán compiladas en un documento aparte. *Dichas propuestas serán incorporadas en el documento de negociación en la medida en que al menos un país del Comité de Negociación la presente como propia*. (Las cursivas son nuestras)

Esta aclaración se orientaba a que las propuestas del público se compilaran en un documento aparte y no en el texto base de la negociación y enfatizaba la regla establecida por la práctica de que las propuestas del público, para ser incluidas en el documento de negociación, debían ser aceptadas como propias por un país del Comité de Negociación. El objetivo de esta aclaración era deslindar claramente las propuestas del público del documento de negociación. No obstante, muchas de las propuestas del público fueron efectivamente recogidas por los países durante la negociación.

La siguiente disposición introdujo un elemento nuevo en las Modalidades de Participación del Público en el Comité de Negociación. La preocupación acerca de la posible incidencia de participantes de países fuera de la región condujo a la incorporación del párrafo 5:

> El público de otras regiones podrá participar en las reuniones, presenciales y virtuales, salvo que algún país signatario manifieste una objeción, la que se hará siempre caso a caso. La Mesa del Comité de Negociación, a través de la Presidencia, podrá solicitar la fundamentación de dicha objeción.

Este punto tenía relación con el párrafo 10, que reforzaba el mecanismo de verificación para los participantes de otras regiones y permitía que algún país integrante del Comité de Negociación pudiese manifestar su objeción:

> La CEPAL continuará administrando el Mecanismo Público Regional e informará periódicamente respecto de su composición. Asimismo, circulará con antelación el listado de participantes registrados a las reuniones presenciales o virtuales que se organicen.

Si bien este tema generó alguna molestia e inconformidad, no impidió que durante todo el proceso miembros de organizaciones internacionales, estudiantes y observadores interesados en el tema participaran en las reuniones del Comité de Negociación, dando seguimiento a las discusiones o planteando sus experiencias. En la práctica no hubo ninguna objeción a la participación de público de otras regiones.

No obstante, esta preocupación tuvo incidencia en la definición de público que se encuentra en el artículo 2 sobre definiciones del Acuerdo Regional:

> d) por "público" se entiende o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, *que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte*. (Las cursivas son nuestras)

De nuevo queda aquí planteada la participación para las personas que son nacionales de América Latina y el Caribe.

Finalmente, las Modalidades para la Participación del Público en el Comité de Negociación abordaron un tema fundamental para la participación del público en las negociaciones: la apertura de las sesiones. Algunos países insistían en que había temas que preferían analizar solamente entre los representantes de países, sin la participación del público, lo cual quedó plasmado en el párrafo 8:

> Los países participantes en el Comité de Negociación podrán sostener sesiones cerradas durante las reuniones del proceso. Sin perjuicio de ello, las decisiones se adoptarán siempre en plenario.

En la práctica, todas las reuniones de grupos de contacto, ya sea virtuales o presenciales, fueron abiertas a representantes del público. Asimismo, las decisiones para convenir el texto siempre se dieron en Plenario, con participación del público. Es importante destacar que había mucha claridad en que la transparencia tenía que ser uno de los elementos fundamentales en la negociación.

Conclusiones

El Acuerdo de Escazú no hubiese sido posible sin el trabajo conjunto entre la sociedad civil y los Estados de América Latina y el Caribe. Con sus encuentros y desencuentros, se mantuvo el interés de contar con un instrumento que reflejara el contexto social, político-económico y cultural de la región.

Una de las fortalezas de la sociedad civil durante todo el proceso fue su capacidad para sumar socios, establecer una red de apoyo internacional y regional de especialistas en los temas del Acuerdo de Escazú y conseguir apoyo financiero para realizar actividades de difusión en el plano nacional y regional. Todo ello contribuyó sin duda alguna a una participación de la sociedad civil que logró altos niveles de incidencia y que pudo trascender los obstáculos que se han señalado en otros procesos para lograrlos.

Un elemento importante, adicional al éxito del proceso que concluyó con la adopción del Acuerdo de Escazú, fue la identificación de los valores que debían orientar el instrumento regional, los cuales sirvieron no solo como inspiración, sino como elementos de cohesión en momentos de distanciamiento. Estos fueron plasmados en los que se conoce como la Visión de Lima, adoptada en la Tercera Reunión de los Puntos Focales, celebrada en octubre del 2013 en Perú (CEPAL, 2013b).

El trabajo entre el Gobierno y la sociedad civil requiere de la construcción de puentes, que se basan en la transparencia que permite construir confianza. Al respecto, la Visión de Lima señala:

> La transparencia en materia ambiental es fundamental para asegurar que las motivaciones y los objetivos sean explícitos y que toda la información necesaria sea confiable y esté disponible oportunamente.

Requiere también de un trabajo orientado hacia objetivos comunes, en donde se establecen relaciones de colaboración:

> Los esfuerzos colaborativos entre los diversos actores son fundamentales porque facilitan el logro de objetivos comunes, fortalecen y mejoran la calidad del diálogo, posibilitan el intercambio de experiencias y conocimientos y favorecen la prevención y solución de diferencias.

Y el entendimiento de que cada sector tiene un rol que desempeñar:

> Proactividad: Los gobiernos y el público deben asumir iniciativas en concordancia con sus papeles, ejercidos responsablemente para desarrollar al máximo su potencia y enriquecer el proceso de toma de decisiones para el desarrollo sostenible en forma efectiva y oportuna. (CEPAL, 2014)

La voluntad de cada uno de los países de América Latina y el Caribe de cumplir con los establecido en el Acuerdo de Escazú, involucrando a los Gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y la academia, todos juntos, aprendiendo de las experiencias de la región, colaborando y cooperando, asegurará, sin duda alguna, políticas públicas sostenibles, el ejercicio y goce de los derechos humanos y el Estado de derecho fortalecido para todos, sin discriminación ni desigualdad. De este modo, el Acuerdo de Escazú se convierte en un instrumento esencial no solo como ejemplo de alianzas para el desarrollo sostenible, sino también para la implementación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

Se abren asimismo nuevos desafíos al entrar en vigor el Acuerdo de Escazú. Se prevé que pronto se convoque a la Primera Conferencia de las Partes, en la que uno de los temas que deberá ser definido son las

modalidades para la participación significativa del público en los órganos del Acuerdo.

Es esperable que estas modalidades para la participación significativa del público se construyan sobre la base de los acuerdos ya alcanzados, que sean progresivas y que se evite cualquier intento de retroceso. El elemento más importante es la participación amplia de las personas y las organizaciones en la elaboración y la adopción de estas modalidades, y su aplicación tanto en las conferencias de las Partes como en sus órganos subsidiarios.

Seguir fortaleciendo el trabajo conjunto y colaborativo entre los Gobiernos, la sociedad civil y todos los sectores socioproductivos permitirá construir mejores condiciones de vida para América Latina y el Caribe, sienta las bases para el desarrollo sostenible y fortalece la democracia ambiental.

Referencias

Alfie Cohen, M. (2013). Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica? *Sociológica, 28*(80), 73-122. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732013000300003&lng=es&nrm=iso&tlng=es

Barragán, D., Muñoz, L., & Sahueza, L. (2020) La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. En: I. Vargas-Chaves, A. Gómez-Rey, & A. Ibañez-Elam (eds.), *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez* (pp.77-107). Editorial Universidad del Rosario.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe.* LC/L.3346. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21663/1/S201204_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013a). Informe de la Primera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. LC/L.3565.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013b). Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental. Tercera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima, 30 y 31 de octubre. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38733/S2013913_es.pdf?sequence=1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). Informe de la Tercera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. LC/L.3780. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36811/1/S2014108_es.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018a). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* (LC/TS.2017/83).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018b, mayo 18). Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. LC/CNP10.9/6/Rev.1.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). Observatorio del Principio 10. https://observatoriop10.cepal.org

Consejo de Derechos Humanos (2018, enero, 24) *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. A/HRC/37/59.

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) (2019). *La senda de la sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe.* DAR.

Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) (2009). *Gobernabilidad Ambiental. La participación de la sociedad civil en la gestión de los recursos naturales y el ambiente. Evaluación de la aplicación del Principio 10 en Centroamérica*. FUNPADEM.

Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), Coope SoliDar R. L., & Justicia por la Naturaleza (2005). *El principio 10 en Costa Rica: situación y desafíos*. http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/4_pub24_pp10costarica.pdf

Hunter, D., Salzman, J., & Zaelke, D. (1998) *International Environmental Law and Policy*. Foundation Press.

Iniciativa de Acceso (2011, septiembre) *Lo que queremos del Río+20: organizaciones de la Sociedad Civil de todo el mundo hacen saber sus demandas de Democracia Ambiental*.

Latin American and Caribbean Countries–LAC P10 (2021). Principio 10 para América Latina y el Caribe. https://www.lacp10.org/inicio

Martín Mateo, R. (1991). *Tratado de derecho ambiental. Volumen 1*. Editorial Trivium S. A.

Naciones Unidas (2019). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA). https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2019_Spanish.pdf

ONU Medio Ambiente & CEPEI (2018). *Gobernanza Ambiental y la Agenda 2030: avances y buenas prácticas en América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26756/Gobernanza_Ambiental_ALC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

The Access Initiative (TAI) (2021). The network. *The Access Initiative*. https://accessinitiative.org/network

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (2008). *Transición a la sostenibilidad: hacia un mundo humano y diverso*. UICN.

Valencia Agudelo, G. D. (2012) La incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político, 17*(2), 469-496. http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf

Este libro presenta los ensayos resultado de las contribuciones realizadas por reconocidas expertas y expertos sobre desarrollo sostenible y democracia ambiental de América Latina y el Caribe. Su contenido se ha organizado en cinco partes con catorce artículos que brindan distintas perspectivas del Acuerdo de Escazú en el marco de cinco esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible conocidas como las cinco «P» por su letra inicial en inglés: personas, planeta, prosperidad, paz y alianzas. Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas y la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad muy valiosa y sin precedentes para la región no sólo para el fortalecimiento de la democracia, los derechos humanos y la protección ambiental sino también para el cumplimiento de la agenda global más importante de nuestro tiempo: el desarrollo sostenible. Esperamos que estas reflexiones contribuyan en la elaboración de mejores políticas y marcos jurídicos e institucionales en materia de acceso a la información, a la participación pública, a la justicia en asuntos ambientales y a la protección de las personas defensoras del ambiente en los países latinoamericanos y caribeños.





